



Rekenhof



Baggerwerken in Vlaanderen



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, maart 2016



Rekenhof

Baggerwerken in Vlaanderen



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 1 maart 2016
Vlaams Parlement, 37-C (2015-2016) – Nr. 1

Lijst met begrippen en afkortingen	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Voorwerp van de audit	13
1.2 Onderzoeksaanpak	13
Hoofdstuk 2	
Organisatie en kostprijs van de baggerwerken	17
2.1 Overzicht van de bij het baggerbeleid betrokken actoren	17
2.2 Kostprijs van de baggerwerken en de baggerspecieverwerking	20
2.3 Conclusies	23
Hoofdstuk 3	
Waarborgen van de noodzakelijke diepgang	25
3.1 Diepgang van de maritieme toegangswegen	25
3.2 Diepgang van de kustjachthavens	27
3.3 Diepgang van de bevaarbare binnenwateren	28
3.4 Conclusies	30
Hoofdstuk 4	
Mededinging en controlemechanismen	31
4.1 Baggercontracten voor de maritieme toegangswegen	31
4.2 Baggercontracten voor de kustjachthavens	36
4.3 Baggercontracten voor de Vlaamse binnenwateren	38
4.4 Controlemechanismen voor de hoeveelheid gebaggerde specie	40
4.5 Verwijlinteressen	44
4.6 Conclusies	44
Hoofdstuk 5	
Baggerwerken uitgevoerd door de havenbedrijven	47
5.1 Situering	47
5.2 Vergoeding van de baggerwerken uitgevoerd door de Vlaamse havenbedrijven	48
5.3 Conclusies	50
Hoofdstuk 6	
Stort- en verwerkingscapaciteit van vervuilde baggerspecie	51
6.1 Probleemschets	51
6.2 Kostprijs en volume van de vervuilde baggerspecie	52
6.3 Argexputten	54
6.4 Amoras-project	56
6.4.1 Inleiding	56
6.4.2 Besluitvorming	56
6.4.3 Gebrek aan parlementaire machtiging	58
6.4.4 Onzorgvuldige voorbereiding	58
6.4.5 Grotere hoeveelheden baggerspecie	60

6.4.6	Buiten mededinging opgedragen meerwerken en wijzigingen tijdens de uitvoering	63
6.4.7	Kostprijs per tds voor de verwerking van vervuilde baggerspecie door Amoras	64
6.5	Conclusies	65
Hoofdstuk 7		
	Algemene conclusies	67
Hoofdstuk 8		
	Aanbevelingen	69
Hoofdstuk 9		
	Reactie van de minister	71
Bijlage		
	Antwoord van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken	73

Lijst met begrippen en afkortingen

AMT	Afdeling Maritieme Toegang
ATO	Afdeling Algemene Technische Ondersteuning
Amoras	Antwerpse mechanische ontwatering, recyclage en applicatie van slib
BIS	Bagger Informatie Systeem
DS	De Scheepvaart nv
EVA	Extern verzelfstandigd agentschap
Gabariet	Omgrenzingsprofiel van een waterweg; de afmetingen van een waterweg die de maximale omvang (lengte, breedte en diepte) vaststellen die een schip mag hebben om die waterweg te kunnen bevaren
GHA	Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen
Havendecreet	Decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens
IVA	Intern verzelfstandigd agentschap
MDK	Maritieme Dienstverlening en Kust
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
Overheidsopdrachtenwet 1993	Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten
SUP BRS	Sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie
Tds	Ton droge stof: eenheidsmaat voor hoeveelheid baggerspecie na ontwatering
THV	Tijdelijke handelsvennootschap
W&Z	Agentschap Waterwegen en Zeekanaal nv
ZAS+	Zandafscheidingssysteem

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de onderhouds-, aanleg- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen en in de bevaarbare binnenwateren, alsook over de wijze waarop de Vlaamse overheid omgaat met de vervuilde baggerspecie.

Organisatie en kostprijs van de baggerwerken

Binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken staan vier waterwegenentiteiten in voor de uitvoering van baggerwerken: de afdeling Maritieme Toegang (AMT) van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK), het EVA Waterwegen en Zeekanaal (W&Z) en het EVA De Scheepvaart (DS).

De baggerwerken in Vlaanderen hebben een aanzienlijk budgettair belang: over de periode 2009-2014 gaat het jaarlijks gemiddeld om 204,5 miljoen euro (inclusief de verwerking van vervuilde baggerspecie). Het leeuwendeel van de uitgaven in die periode is gegaan naar onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen, met een gemiddeld jaarlijks bedrag van 133,9 miljoen euro.

Noodzakelijke diepgang van de vaarwegen

De financiële middelen die de Vlaamse overheid ter beschikking stelt, voldoen niet om de geaccumuleerde historische achterstand in onderhoudsbaggerwerken in de Vlaamse binnenvaartswegen – in hoofdzaak te wijten aan het tekort aan stort- en verwerkingscapaciteit van vervuilde baggerspecie – op korte termijn weg te werken. Daardoor komt de theoretische diepgang van de vaarweg op diverse onderdelen van het binnenwaterwegennet in beheer van W&Z niet (meer) overeen met de daadwerkelijke capaciteit ervan.

Mededinging en controlemechanismen

De onderzochte baggercontracten werden doorgaans gegund na mededinging. Ook de looptijd blijft meestal beperkt in de tijd. Niet alle baggeropdrachten zijn echter optimaal voorbereid. Door de onzorgvuldige voorbereiding zijn verschillende opdrachten tijdens de uitvoering op onrechtmatige wijze aanzienlijk uitgebreid of gewijzigd of ontstonden omvangrijke verrekeningen. De toepassingsvoorwaarden van de onderhandelingsprocedure werden niet altijd gerespecteerd.

De laattijdige betaling van de onderzochte opdrachten voor werken gaf aanleiding tot 1,4 miljoen euro verwijlinteressen. Het grootste deel daarvan (0,9 miljoen euro) vindt zijn oorsprong in een betwisting met de aannemer over de slibverwerkingsinstallatie Amoras.

In de haven van Antwerpen worden de baggerwerken op de Linkerscheldeoever uitgevoerd door een tijdelijke vereniging van baggeraars op grond van een baggercontract dat in 1972 buiten mededinging is gesloten. In totaal zijn inmiddels voor 595,1 miljoen euro aan baggerwerken toegevoerd aan die tijdelijke vereniging. Volgens recente rechtspraak zijn overheidsopdrachten die gesloten zijn met miskenning van het principe van de mededinging strijdig met de openbare orde en derhalve absoluut nietig.

Op grond van de informatie waarover het Rekenhof beschikt, lijken de aangewende controlemechanismen (in- en uitpeilingen, aanwezigheid van toezichters en elektronische controlesystemen)

ervoor te zorgen dat de gefactureerde hoeveelheden gebaggerde specie overeenkomen met de werkelijkheid.

Baggerwerken uitgevoerd door de havenbedrijven

In de periode 2009-2013 kende het Vlaams Gewest het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (GHA) een bedrag toe van 0,4 miljoen euro als subsidiëring voor baggerwerken ter hoogte van de commerciële ligplaatsen en de nevendokken, alsook 29,5 miljoen euro als terugbetaling voor de onderhoudsbaggerwerken die het GHA uitvoert in de gedeelten van de Antwerpse haven die als maritieme toegang zijn afgebakend. Doordat het GHA voor die laatste groep baggerwerken geen beroep heeft gedaan op de mededinging maar de baggerwerken heeft uitgevoerd met haar eigen baggerbedrijf, heeft de Vlaamse overheid in de periode 2009-2012 gemiddeld 49% of 1,98 miljoen euro per jaar meer betaald ten opzichte van 2013, toen voor het eerst rekening werd gehouden met marktconforme prijzen.

Stort- en verwerkingscapaciteit van vervuilde baggerspecie

Er is een tekort aan stort- en verwerkingscapaciteit van de voornamelijk vervuilde baggerspecie. De kostprijs voor het storten van vervuilde baggerspecie, al dan niet gevolgd door de verwerking ervan, bedroeg voor 2013 en 2014 respectievelijk 58,9 en 55,4 miljoen euro. Het grootste deel van die uitgaven komt voor rekening van de AMT en is in belangrijke mate toe te schrijven aan de financiering en de exploitatie van het Amoras-project. Dat project leidt tot een halvering van de gemiddelde kostprijs ten opzichte van de traditionele verwerking en opslag. Het project kent echter belangrijke tekortkomingen. Zo is het deels gefinancierd door een lening van 71 miljoen euro die de aannemer aanging en die het Vlaams Gewest gedurende de looptijd van de exploitatie (15 jaar) aan hem zal terugbetalen. Zo'n overeenkomst vereist een voorafgaandelijk parlementaire machtiging, die hier ontbreekt.

Tijdens de voorbereidingsfase werd beslist een ontzandingsinstallatie te bouwen die baggerslib met een maximaal zandpercentage van 15% kon verwerken. Vanaf de opstart van deze installatie bleek dit percentage, rekening houdend met het aangevoerde slib, onvoldoende, zodat de installatie moest worden opgeschaald om zandgehalten tot 50% aan te kunnen. De kostprijs voor de opschaling belooft al 22,9 miljoen euro. Deze belangrijke kost is het gevolg van belangrijke tekortkomingen tijdens de voorbereidingsfase. Zo hield de AMT onvoldoende rekening met het feit dat de derde Scheldeverruiming slechts nut heeft als ook de haven voldoende diepgang heeft. Daartoe moet veel onderhoudsbaggerspecie, die per definitie een veel hoger zandpercentage dan 15% heeft, verwijderd worden. Ook monsternames in 2005 hadden al veel hogere zandpercentages in de haven vertoond, maar na overleg met het GHA omtrent deze proeven werd toch beslist om de installatie te beperken tot 15%. De AMT heeft de meerwerken voor deze opschaling aan de zittende aannemer toegewezen buiten elke mededinging om. Daarnaast heeft de AMT nog diverse andere bijkomende werken, voor een totaalbedrag van 15 miljoen euro, buiten mededinging aan de aannemer opgedragen. Die wijzigingen vormen een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging.

De opgebaggerde specie wordt voorafgaand aan de verwerking in een onderwatercel gestort. Door een overmatige aanvoer van specie vloeit een belangrijk deel ervan onverwerkt terug in het kanaaldok (circa 50% in 2013 en in 2014). De weggevloede specie moet opnieuw worden gebaggerd en naar de onderwatercel gebracht, waar een deel andermaal wegvloeit. Volgens de AMT

zou de kostprijs voor het andermaal baggeren en storten in de onderwatercel slechts 1,8 euro per ton droge stof (tds) bedragen. Het Rekenhof heeft twijfels bij deze zeer lage kostprijs. Behoudens het aspect van de kortere afstand tussen de baggerzone en de onderwatercel wordt dit prijsverschil onvoldoende gerechtvaardigd.

De AMT betaalt de exploitant een compensatie van 11 euro per tds boven de grens van 630.000 tds per jaar. Rekening houdend met de contractueel vastgestelde forfaitaire prijzen voor verschillende productievorken per maand, de onderbouwde adviezen van de Afdeling Algemene Technische Ondersteuning (ATO) en het gegeven dat de aanpassing van het exploitatieregime niet essentieel was maar dat het louter ging om een planmatige wijziging van de voorziene werkzaamheden, is het Rekenhof van oordeel dat de toegekende compensatie in belangrijke mate een gratuïteit uitmaakt en daarenboven een inbreuk betekent op de principes van de forfaitaire prijs, het gelijkheids-, het mededingings- en het transparantiebeginsel.

W&Z huurt sinds 2006 een kleiput om vervuilde baggerspecie te storten met een bergingscapaciteit van 4 miljoen m³. Tot en met december 2014 kon slechts 3,3% van de totaal ingehuurde stortingscapaciteit worden aangewend, wegens het niet tijdig voorhanden zijn van de vergunningen die voor speciéstorting zijn vereist en de hierdoor verlate inrichtingswerken. Voor de huurperiode 2006-2014 heeft W&Z wel al 47,6 miljoen euro aan geïndexeerde huurgelden betaald.

Reactie van de minister

In zijn brief van 26 januari 2016 aanvaardde de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken de conclusies en aanbevelingen van het auditrapport en vermeldde hij nog een aantal initiatieven om de in de audit vastgestelde tekortkomingen te remediëren.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Voorwerp van de audit

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd over de verdiepingsbaggerwerken¹, aanlegbaggerwerken² en onderhoudsbaggerwerken³ in de maritieme toegangswegen en in de bevaarbare binnenwateren.

Baggerwerken zijn belangrijk voor de bereikbaarheid van de Vlaamse zeehavens en de bevaarbaarheid van de binnenvaartwegen. Baggerwerken zijn ook nodig om de afvoercapaciteit van de waterwegen in stand te houden of te verbeteren en dus overstromingen te voorkomen. Zowel in de beleidsnota *Mobiliteit en Openbare Werken 2009-2014* als de beleidsnota *Mobiliteit en Openbare Werken 2014-2019* heeft de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken gewezen op het belang van baggerwerken om de scheepvaart en de waterafvoer te kunnen garanderen⁴.

Deze audit gaat over baggerwerken in de maritieme vaarpassen en bevaarbare binnenwaterwegen die ten laste vallen van het Vlaams Gewest of van de agentschappen en entiteiten die eronder ressorteren. Baggerwerken ten laste van lagere overheden of baggerwerken in onbevaarbare waterlopen (zelf als ze ten laste zijn van de Vlaamse overheid) vallen buiten deze audit. De baggerwerken uitgevoerd door de havenbedrijven die (geheel dan wel deels) worden gefinancierd door de Vlaamse overheid, werden wel in de scope van de audit opgenomen. Ook de behandeling van vervuilde baggerspecie valt onder de scope van deze audit; de problematiek van de baggerspeciepreventie daarentegen niet: het teveel aan sediment in de Vlaamse waterwegen kent veel oorzaken (bijvoorbeeld toename van verharde oppervlakte, erosiegevoelige landbouwmethoden)⁵ en hoort thuis in een uitgebreider kader van erosiebestrijdende maatregelen, dat niet binnen deze audit kon worden behandeld.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof heeft nagegaan of de Vlaamse overheid de baggerwerken in de maritieme toegangswegen en in de bevaarbare binnenwateren, met inbegrip van de verwerking van ver-

¹ Verdiepings- of infrastructuurbaggerwerken zijn baggerwerken die de waterweg verdiepen of verbreden en waarbij wordt gebaggerd buiten het gabariet van een bestaande waterweg. Het gabariet van een waterweg is de maat voor de maximale scheepstonnenmaat waarvoor de waterweg is uitgerust.

² Aanlegbaggerwerken zijn baggerwerken voor de creatie van nieuwe dokken of vaarwegen.

³ Onderhoudsbaggerwerken zijn baggerwerken die de gesedimenteerde specie in de waterweg verwijderen zonder de waterweg te verdiepen of te verbreden en waarbij wordt gebaggerd binnen het gabariet van de bestaande waterweg.

⁴ Respectievelijk Stuk 217 (2009-2010) – Nr. 1, p. 54 en Stuk 152 (2014-2015) – Nr. 1, p. 40.

⁵ Erosie in Vlaanderen. Samen werk maken van erosiebestrijding, brochure uitgegeven door het departement LNE, november 2011.

vuilde baggerspecie, op een rechtmatige en doelmatige wijze organiseert. Daarbij zocht het een antwoord op de volgende vragen:

1. Hoe is de Vlaamse administratie georganiseerd om de vereiste diepgang van de bevaarbare waterwegen en de toegang van de Vlaamse zeehavens te verzekeren?
2. Wat is de kostprijs van de baggerwerken en de baggerspecieverwerking?
3. Treft de Vlaamse overheid de nodige maatregelen of voorzieningen om de bevaarbaarheid van de binnenwateren en een kwaliteitsvolle maritieme bereikbaarheid van de Vlaamse zeehavens te realiseren en voorziet zij daarvoor in de nodige financiële middelen?
4. Zijn de overheidsopdrachten voor baggerwerken in de periode 2007-2014 op rechtmatige wijze toegewezen en uitgevoerd, worden zij op zorgvuldige wijze beheerd en gecontroleerd en worden zij tijdig betaald?
5. Subsidieert het Vlaams Gewest op rechtmatige wijze de baggerwerken die door de havenbedrijven worden uitgevoerd en controleert zij die baggerwerken op zorgvuldige wijze?
6. Treft de Vlaamse overheid de nodige maatregelen en voorzieningen om voldoende capaciteit voor berging, behandeling en verwerking van vervuilde baggerspecie te garanderen?

Bij zijn audit heeft het Rekenhof onder andere de volgende normenbronnen gehanteerd:

- de Europese en Belgische regelgeving op de overheidsopdrachten;
- de rechtspraak van het Hof van Justitie, onder andere over de mogelijkheid een overheidsopdracht uit te breiden tijdens zijn uitvoering;
- het havendecreet;
- subsidiebesluiten;
- vroegere opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof;
- beleidsplannen en -verklaringen van de minister van Openbare Werken;
- dienstorders en instructies uitgevaardigd door de onderscheiden entiteiten;
- algemene principes van behoorlijk bestuur.

Het onderzoek steunde in het bijzonder op:

- dossieronderzoek, onder andere van de gegunde baggercontracten en overeenkomsten voor de verwerking van vervuilde baggerspecie;
- documenten, onder andere dienstorders en procedurevoorschriften;
- bij de geauditeerde entiteiten beschikbare ondervragings- en rapporteringstools;
- auditgesprekken⁶;
- werfbezoeken in den droge en in den natte⁷;
- schriftelijke vragenlijsten.

Het Rekenhof kondigde zijn audit op 1 juli 2014 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Mobiliteit en Ruimtelijke Ordening, de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), de administrateur-generaal

⁶ Naast de geauditeerde entiteiten heeft het Rekenhof ook auditgesprekken gevoerd met de ambtenaren bij Rijkswaterstaat te Middelburg omdat daar in het verleden bij baggercontracten werd uitgegaan van een resultaatsverbintenis, terwijl Vlaanderen werkt met een middelenverbintenis.

⁷ Het Rekenhof heeft een bezoek gebracht aan een baggerschip in werking in de vaarpassen van de Noordzee en aan de baggerspecieverwerkingsinstallatie Amoras.

van het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK), de voorzitter van de raad van bestuur en de gedelegeerd bestuurder van het EVA Waterwegen en Zeekanaal (W&Z), de voorzitter van de raad van bestuur en de gedelegeerd bestuurder van het EVA De Scheepvaart (DS).

Het Rekenhof sloot de auditwerkzaamheden af in juni 2015. In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het zijn voorontwerp van verslag op 29 september 2015 voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement MOW, de administrateur-generaal van MDK, de gedelegeerd bestuurder van W&Z en de gedelegeerd bestuurder van DS. Het heeft de commentaren van de secretaris-generaal van het departement MOW, de gedelegeerd bestuurder van W&Z en de gedelegeerd bestuurder van DS, respectievelijk verstrekt met brieven van 4 november 2015, 28 oktober 2015 en 23 oktober 2015, verwerkt in het ontwerpverslag⁸ dat op 8 december 2015 bezorgd werd aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Het antwoord van de minister van 26 januari 2016, is als bijlage opgenomen en in synthese weergegeven in hoofdstuk 9.

⁸ De administrateur-generaal van MDK meldde per e-mail van 30 oktober 2015 geen opmerkingen te hebben.

HOOFDSTUK 2

Organisatie en kostprijs van de baggerwerken

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de bij het baggerbeleid betrokken entiteiten en actoren en gaat in op de kostprijs van de baggerwerken en de baggerspecieverwerking.

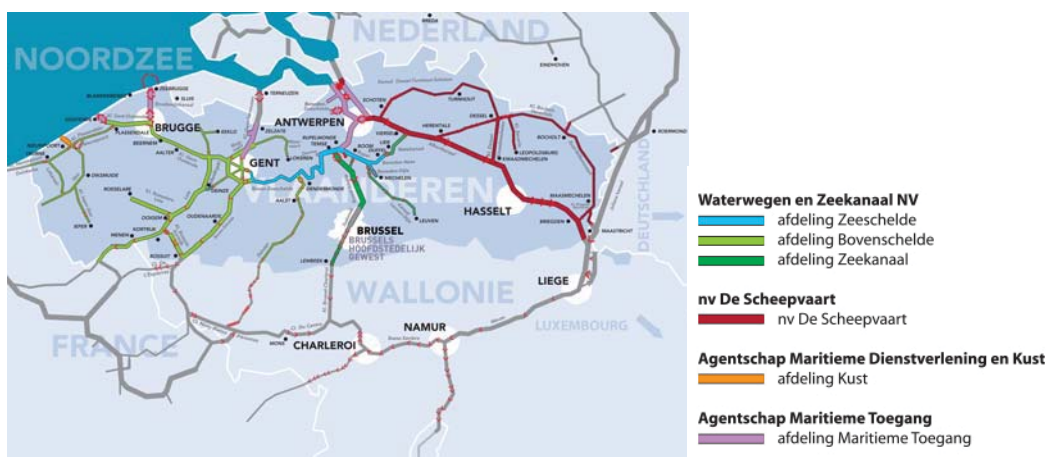
2.1 Overzicht van de bij het baggerbeleid betrokken actoren

In 2006 kreeg de Vlaamse overheid met het project beter bestuurlijk beleid (BBB) een nieuwe structuur. Sindsdien staan vier waterwegenentiteiten binnen MOW in voor de uitvoering van baggerwerken:

- de afdeling Maritieme Toegang (AMT) van het departement MOW,
- het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK),
- het EVA Waterwegen en Zeekanaal (W&Z),
- het EVA De Scheepvaart (DS).

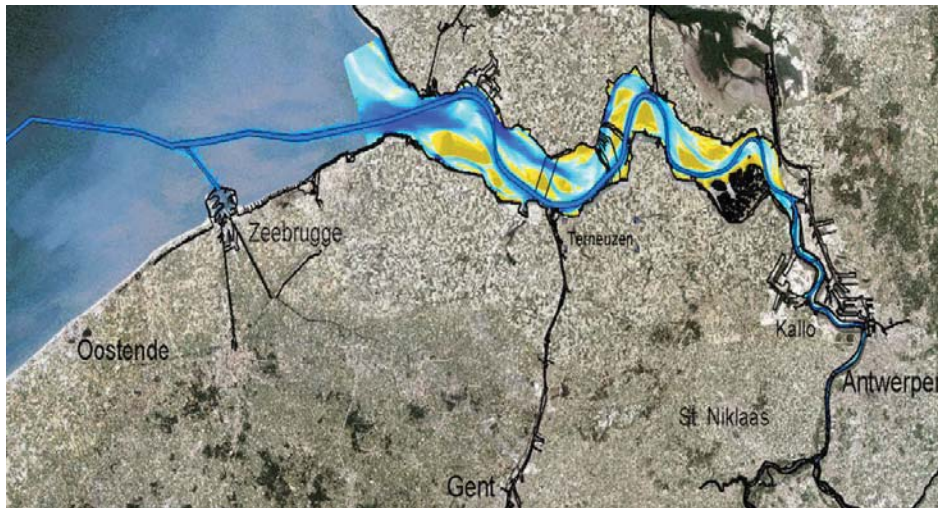
Die opdeling steunt op geografische, functionele en historisch gegroeide redenen en op beleidsmatige beslissingen, inzonderheid BBB.

Figuur 1 – Beheersverdeling waterwegen in het Vlaams Gewest



Bron: Vlaams Overlegplatform Waterwegbeheerders

Figuur 2 – Westerschelde en Vaarpassen Noordzee vallend onder de bevoegdheid van de AMT



Bron: AMT

Daarnaast worden in de Antwerpse haven ook baggerwerken uitgevoerd door het eigen baggerbedrijf van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (GHA).

Afdeling Maritieme Toegang

De AMT van het departement MOW is verantwoordelijk voor de maritieme toegangswegen naar de Vlaamse havens. Artikel 2, 16° van het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en beheer van de zeehavens (het havendecreet) omschrijft de maritieme toegangswegen als volgt: *De vaarpassen in de Noordzee, de Westerschelde, de Beneden-Zeeschelde, andere voor de zeescheepvaart afgebakende rivieren en geulen, de vaarwegen in de aan getij onderworpen gedeelten van de havens, met inbegrip van de toegangsgeulen naar de zeesluizen telkens met hun aanhorigheden, de kanaaldokken en zwaaikommen, de kanalen*⁹.

De baggerwerken in de maritieme toegangswegen, zoals gedefinieerd in het havendecreet, en de wrakkenruiming in hetzelfde gebied en alle rechtstreeks gekoppelde activiteiten zijn ondergebracht bij de AMT. Dat vereist vier activiteiten:

- Onderhoudsbaggerwerken: AMT verzorgt de diepgang van de vaarweg door onderhoudsbaggerwerken.

⁹ Afhankelijk van de geografische ligging kent het traject van de Schelde drie verschillende benamingen: van de bron tot aan Gent is het de *Bovenschede*, tussen Gent en de Belgisch-Nederlandse grens is sprake van de *Zeeschede* en vanaf de Belgisch-Nederlandse grens tot aan de monding, van de *Westerschelde*. De Zeeschede is op zich weer onder te verdelen in de Boven-Zeeschede, dat is het deel tussen Gent en Antwerpen, en de Beneden-Zeeschede, dat is het deel van de Schelde tussen Antwerpen en de Belgisch-Nederlandse grens.

Bij besluit van 13 juli 2001 heeft de Vlaamse Regering de maritieme toegangswegen nader afgebakend. Omdat dat besluit niet expliciet duidelijk maakte of de aan tij onderworpen dokken in de havens zelf tot de maritieme toegangswegen behoorden, heeft de Vlaamse Regering op 20 juli 2006 de afbakening van het begrip maritieme toegangswegen in haar besluit aangepast, zodat ook getijdedokken, zoals onder meer het Deurganckdok, er duidelijk onder vallen. Omdat bepaalde types van infrastructuur in 2001 nog niet volledig waren aangeduid voor elk havengebied, er sinds 2001 ook nog nieuwe infrastructuur is bijgekomen die nog niet is opgenomen in de gedetailleerde omschrijving in het besluit van 2001 en ten slotte de omschrijving van een aantal categorieën van infrastructuur ook aanleiding geeft tot discussie en interpretatieproblemen (bijvoorbeeld wat betreft de (gedeeltelijke) subsidiëring ervan), is een aangepast besluit in voorbereiding.

- **Wrakkenberging:** het vrijwaren van de maritieme toegang betekent niet alleen baggeren, maar ook het verwijderen van alle obstakels die de maritieme toegang belemmeren. Die activiteit valt buiten de scope van de audit.
- **Verdieping vaargeul:** om toe te laten dat grotere schepen toegang krijgen tot de haven van Antwerpen was een derde verruiming van de vaargeul noodzakelijk. Dat maakt het mogelijk dat schepen met een diepgang tot 13,10 meter op elk gewenst tijdstip naar en van Antwerpen kunnen varen. In de Beneden-Schelde moest de vaargeul zowel worden verdiept als verbreed, met inbegrip van de aanleg van zwaaizones. De werkzaamheden startten op 20 december 2007 en werden 2 jaar later afgerond. In de Westerschelde (= Nederlands grondgebied) moesten 12 ondiepe zones worden weggebaggerd. De baggerwerken zijn op 12 februari 2010 van start gegaan en werden voltooid op 24 december 2010. Sindsdien hebben geen verdiepingsbaggerwerken meer plaatsgegrepen.
- **Slibverwerking:** waar mogelijk wordt de baggerspecie gestort in zee (vaargeul kust) of in de Schelde. Bij de verdieping van de Westerschelde werd het zand teruggestort aan de plaatranden van welbepaalde zandbanken waarmee een positief effect op de natuurlijkheid van de rivier wordt beoogd. De (meestal vervuilde) specie afkomstig van baggerwerken in de haven van Antwerpen, werd tot voor kort opgeslagen in zogenaamde onderwatercellen in de dokken. Dat zijn putten die worden gecreëerd om baggerspecie in te storten. Aangezien de bergingscapaciteit nagenoeg volledig was benut, werd gezocht naar een alternatieve en duurzame oplossing. Die zoektocht resulteerde uiteindelijk in de bouw van de slibverwerkingsinstallatie *Antwerpse mechanische ontwatering, recyclage en applicatie van slib* (Amoras). Amoras is operationeel sinds oktober 2011¹⁰.

IVA Maritieme Dienstverlening en Kust

De kust, de kustjachthavens en de monding van de IJzer worden beheerd door MDK¹¹. De afdeling Kust van MDK staat in voor de baggerwerken in de kustjachthavens en vissershavens aan de kust (Nieuwpoort, Oostende, Blankenberge en Zeebrugge).

Waterwegen en Zeekanaal nv en De Scheepvaart nv

Vlaanderen beschikt over een dicht netwerk van 1.056 km aan binnenwaterwegen. Dat netwerk wordt beheerd door W&Z en DS, twee EVA's van de Vlaamse overheid:

- W&Z beheert de waterwegen gelegen in het westen en het centrum van Vlaanderen. Het betreft onder meer de binnenwateren van het stroomgebied van IJzer en Schelde.
- DS staat in voor de baggerwerken in het Albertkanaal, de Kempische kanalen, de Maas en het Vlaamse deel van de Schelde-Rijnverbinding. DS voert weinig baggerwerken uit omdat de waterwegen uit dat ambtsgebied nauwelijks onderhevig zijn aan sedimentatie.

¹⁰ Zie hoofdstuk 6.4.

¹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust. Het besluit trad op 1 april 2006 in werking.

Beide agentschappen zijn op 30 juni 2004 in het kader van BBB in werking getreden¹². Het regeerakkoord van 22 juli 2014 stelt de fusie van beide agentschappen in het vooruitzicht¹³.

Baggerwerken uitgevoerd door de Vlaamse Havenbedrijven

De baggerwerken in het commerciële gedeelte van de havens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende (inzonderheid de aanligplaatsen voor de schepen) vallen onder de bevoegdheid van de respectievelijke havenbedrijven. In de haven van Antwerpen worden de baggerwerken op rechteroever¹⁴ achter de sluizen (kanaaldokken, zwaaikommen en commerciële ligplaatsen) uitgevoerd door het eigen baggerbedrijf van het GHA. Het GHA voert ook baggerwerken uit in de gedeelten van de haven die als maritieme toegang zijn afgebakend. Het Vlaams Gewest betaalt die baggerkosten terug aan het GHA.

2.2 Kostprijs van de baggerwerken en de baggerspecieverwerking

De baggerwerken in Vlaanderen hebben een aanzienlijk budgettair belang. Over de periode 2009-2014 bedroeg de kostprijs van de baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee, de Westerschelde en de Vlaamse bevaarbare binnenwateren, inclusief de verwerking van vervuilde baggerspecie, jaarlijks gemiddeld 204,5 miljoen euro, schommelend tussen 150,1 en 243,7 miljoen euro (zie figuur 3).

Figuur 3 – Evolutie van de uitgaven voor baggerwerken in de periode 2009-2014 (in miljoen euro)¹⁵



¹² Besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 betreffende de inwerkingtreding van het decreet van 2 april 2004 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Waterwegen en Zeekanaal, naamloze vennootschap van publiek recht, en betreffende de inwerkingtreding van het decreet van 2 april 2004 betreffende de omzetting van de Dienst voor de Scheepvaart in het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap De Scheepvaart.

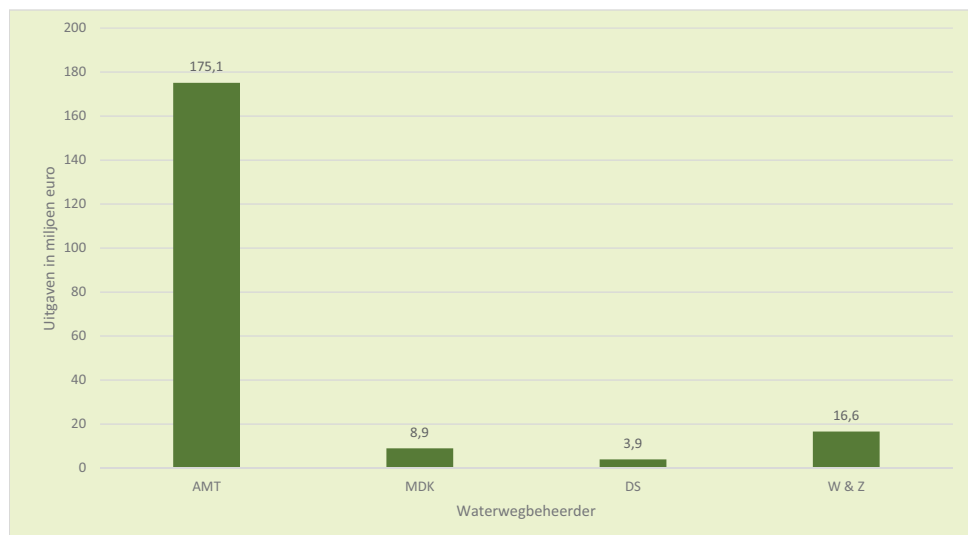
¹³ Bij het afsluiten van de audit (juni 2015) was die fusie nog niet doorgevoerd. Omdat de audit betrekking heeft op de periode 2007-2014 – waarin beide agentschappen als afzonderlijke entiteiten optraden – zullen de agentschappen verder als afzonderlijke entiteiten worden behandeld.

¹⁴ De baggerwerken in het Antwerpse havengebied op de linkeroever vallen integraal ten laste van het Vlaams Gewest en worden uitgevoerd door een tijdelijke vereniging van baggeraars op grond van een baggercontract dat in 1972 middels een onderhandse overeenkomst werd gesloten (zie hoofdstuk 4.1).

¹⁵ Deze tabel werd samengesteld op grond van informatie verstrekt door de vier bij de audit betrokken waterwegen-entiteiten.

Uit figuur 4 blijkt dat de AMT het leeuwendeel van de uitgaven voor baggerwerken voor haar rekening neemt:

Figuur 4 – Gemiddelde uitgaven per jaar (periode 2009-2014) voor baggerwerken door de waterwegbeheerders (in miljoen euro)¹⁶



Tabel 1 geeft een overzicht van de uitgaven voor baggerwerken in Vlaanderen voor de jaren 2009-2014¹⁷. Het overzicht houdt geen rekening met de kostprijs van de baggerwerken uitgevoerd door de Vlaamse havenbedrijven¹⁸.

Tabel 1 - Uitgaven voor baggerwerken (exclusief btw) in Vlaanderen in de periode 2009-2014¹⁹

Afdeling Maritieme Toegang (AMT)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Onderhoudsbaggerwerken	107.455.733	166.423.126	144.056.163	122.553.401	151.749.173	111.421.361
Aanleg- en verdiepbingsbaggerwerken	12.801.465	1.301.160	22.432.468	9.194.008	590.393	267.864
Baggerspeciepreventie (werken, leveringen en diensten)	0	14.795	74.801	146.927	369.613	131.565
Baggerspecieverwerking	12.740.997	48.467.940	2.206.508	33.020.174	48.367.786	46.005.230
Andere uitgaven met betrekking tot baggerwerken	53.771	1.022.890	1.252.604	2.756.077	2.609.751	1.074.571
Subtotaal AMT	133.051.966	217.229.911	170.022.544	167.670.587	203.686.716	158.900.591
Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Onderhoudsbaggerwerken	6.514.121	5.261.006	6.138.677	5.417.272	15.168.269	14.628.864
Aanleg- en verdiepbingsbaggerwerken	0	0	0	0	0	0
Baggerspeciepreventie (werken, leveringen en diensten)	0	0	0	0	0	0
Baggerspecieverwerking	0	0	0	0	0	0
Andere uitgaven met betrekking tot baggerwerken	0	0	0	0	0	0
Subtotaal MDK	6.514.121	5.261.006	6.138.677	5.417.272	15.168.269	14.628.864

¹⁶ Deze tabel werd samengesteld op grond van informatie verstrekt door de vier bij de audit betrokken waterwegen-entiteiten.

¹⁷ Met inbegrip van verdiepbings- of aanlegbaggerwerken, onderhoudsbaggerwerken, baggerspecieverwerking en voorkoming.

¹⁸ Over die baggerwerken: zie hoofdstuk 5.

¹⁹ Deze tabel werd samengesteld op grond van informatie verstrekt door de vier bij de audit betrokken waterwegen-entiteiten.

Waterwegen en Zeekanaal (W&Z)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Onderhoudsbaggerwerken	2.048.484	4.534.465	5.357.203	9.879.825	7.088.384	10.718.118
Aanleg- en verdiepbingsbaggerwerken	1.327.628	822.119	0	0	2.902.383	2.520.623
Baggerspeciepreventie (werken, leveringen en diensten)	0	5.550	0	73.770	55.025	66.324
Baggerspecieverwerking	5.108.309	5.921.263	6.899.363	11.701.363	10.175.640	9.357.208
Andere uitgaven met betrekking tot baggerwerken	49.914	338.759	416.002	528.914	611.954	1.147.351
Subtotaal (W&Z)	8.534.335	11.622.156	12.672.568	22.183.872	20.833.386	23.809.624
De Scheepvaart (DS)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Onderhoudsbaggerwerken	319.326	2.507.418	2.088.676	5.560.243	3.155.162	2.122.838
Aanleg- en verdiepbingsbaggerwerken	1.691.553	976.552	420.860	0	509.189	0
Baggerspeciepreventie (werken, leveringen en diensten)	0	0	0	0	0	0
Baggerspecieverwerking	0	0	2.439.404	1.104.142	381.172	80.712
Andere uitgaven met betrekking tot baggerwerken	0	0	0	0	0	0
Subtotaal DS	2.010.879	3.483.970	4.948.940	6.664.385	4.045.523	2.203.550
Algemeen totaal baggerwerken	150.111.301	237.597.043	193.782.729	201.936.116	243.733.894	199.542.629

In 2014 bedroegen de AMT-uitgaven 158,9 miljoen euro of 79,6% van het totaalbedrag (199,5 miljoen euro) dat de Vlaamse overheid in dat jaar heeft uitgegeven aan baggerwerken. Van die 158,9 miljoen euro ging 111,4 miljoen euro of 70,1% naar onderhoudsbaggerwerken²⁰ en 46,0 miljoen euro of 28,9% naar de verwerking van vervuilde baggerspecie. In de periode 2009-2014 ging het leeuwendeel van de jaarlijkse uitgaven voor baggerwerken in Vlaanderen naar de onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen, voor een gemiddeld jaarlijks bedrag van 133,9 miljoen euro.

De uitgaven voor baggerwerken van MDK betroffen de laatste jaren alleen onderhoudsbaggerwerken. In 2014 gaf MDK 14,6 miljoen euro uit aan onderhoudsbaggerwerken of 7,3% van de totale Vlaamse uitgaven aan baggerwerken in dat jaar.

In 2014 gaf W&Z 23,8 miljoen euro uit aan baggerwerken of 11,9% van de totale Vlaamse uitgaven aan baggerwerken in dat jaar. Daarvan ging 9,4 miljoen euro naar de verwerking van vervuilde baggerspecie, goed voor 39% van de W&Z-uitgaven in dat jaar aan baggerwerken in brede zin.

DS staat in voor de baggerwerken in het Albertkanaal, de Kempische kanalen, de Maas en het Vlaamse deel van de Schelde-Rijnverbinding. In 2014 gaf DS 2,2 miljoen euro uit aan baggerwerken of 1,1% van het totaalbedrag dat de Vlaamse overheid in 2014 aan baggerwerken heeft uitgegeven.

Daarnaast keerde het Vlaams Gewest ook bedragen uit aan het GHA voor geprefinancierde dan wel subsidieerbare baggerwerken. Voor de periode 2009-2013²¹ ging het in totaal om 29,9 miljoen euro of gemiddeld 6 miljoen euro per jaar.

²⁰ Bedrag exclusief de subsidiëring van het GHA voor de baggerwerken in de Antwerpse haven.

²¹ De bedragen voor 2014 zijn nog niet definitief vastgesteld.

2.3 Conclusies

De baggerwerken in Vlaanderen hebben een aanzienlijk budgettair belang. Over de periode 2009-2014 kostten de baggerwerken in Vlaanderen (inbegrepen baggerspecieverwerking) jaarlijks gemiddeld 204,5 miljoen euro. Worden de baggerwerken meegerekend die het Vlaams Gewest in de Antwerpse haven financiert of subsidieert, dan stijgt dat bedrag tot gemiddeld 210,5 miljoen euro per jaar.

De gemiddelde uitgaven per jaar in de periode 2009-2014 zijn voor de onderscheiden waterwegbeheerders de volgende: AMT 175,1 miljoen euro, MDK 8,9 miljoen euro, W&Z 16,6 miljoen euro en DS 3,9 miljoen euro. In die periode ging het leeuwendeel van de jaarlijkse uitgaven voor baggerwerken in Vlaanderen naar de AMT voor onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen, voor een gemiddeld jaarlijks bedrag van 133,9 miljoen euro.

HOOFDSTUK 3

Waarborgen van de noodzakelijke diepgang

De diepgang van de maritieme toegangswegen en de binnenvaartwegen moet worden verzekerd door onderhoudsbaggerwerken. Die moeten voorkomen dat diepgangbeperkingen de economische functie van de waterwegen zouden hypothekeren, alsook de capaciteit van de waterwegen om water af te voeren in periodes van wateroverlast. Daartoe moet de Vlaamse overheid de noodzakelijke financiële middelen ter beschikking stellen.

3.1 Diepgang van de maritieme toegangswegen

Vaarpassen op de Noordzee en maritieme toegangen tot de kusthavens Oostende en Zeebrugge

De maritieme toegangswegen in de Noordzee en naar de haven van Zeebrugge worden onderhouden voor een getij-onafhankelijke vaart van 46 voet (14 m). De getijwerking noopt tot permanent baggeren in de vaarpassen van de Noordzee.

Op 9 december 2011 besliste de Vlaamse Regering om de opdracht voor onderhoudsbaggerwerken in de vaarpassen op de Noordzee en in de maritieme toegangen tot de kusthavens Oostende en Zeebrugge toe te wijzen aan een tijdelijke handelsvennootschap (THV) van baggerfirma's. De jaarlijkse uitgave bedraagt 71,7 miljoen euro. Gedurende de looptijd van het contract (5 jaar) dient in een totaal budgettair bedrag van 358,5 miljoen euro te worden voorzien. De AMT stuurt en leidt de baggerwerken aan de hand van hydrografische peilingen, dat zijn metingen van de diepte van de waterweg. Ook maakt zij gebruik van informatie van de waterweggebruikers – schippers en loodsen – en van de resultaten van de uitgevoerde baggerwerken. Het baggerprogramma bepaalt wekelijks waar en tot welke diepte elk schip mag baggeren en waar de specie moet worden gelost. De aannemer moet het baggermateriaal en personeel ter beschikking stellen en zorgen voor de correcte uitvoering van de wekelijks gegeven opdrachten.

De jaarlijkse hoeveelheid die moet wordt gebaggerd om de vaarpassen op diepte te houden, is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder stormfrequenties, stroomsnelheden e.d. De opgebaggerde specie wordt teruggestort in zee. Er wordt ook gezocht naar beter gelegen stortplaatsen die een kleinere terugvloed van de specie meebrengen.

Baggerwerken in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde

De maritieme toegang in de Schelde wordt gedefinieerd van de monding tot de zeesluis in Wintam (samenvloeiing Schelde-Rupel). Dat is grotendeels Nederlands grondgebied (Westerschelde), waardoor elke ingreep in dat deel van de Schelde maar kan gebeuren op grond van verdragsrechtelijke afspraken met Nederland. Een tweede deel van die maritieme toegang, met name de Beneden-Zeeschelde, is het deel van de Schelde tussen Antwerpen en de Belgisch-Nederlandse grens.

Na de laatste verruiming gerealiseerd in december 2010 is de onderhoudsdiepte gebracht op 14,5 m LAT²² voor een getij-onafhankelijke vaart van 13,1 m. De gebaggerde specie wordt teruggestort op welbepaalde stortplaatsen in de rivier (plaatranden, nevengeulen of hoofdvaargeul). Voor de Westerschelde is de toekenning van de milieuvergunning gekoppeld aan strikte voorwaarden voor de terugstorting van de baggerspecie op de vergunde stortplaatsen. Net als voor de kust stuurt en coördineert de AMT de baggerwerken aan de hand van de hydrografische peilingen en stelt de aannemer baggermateriaal en personeel ter beschikking en zorgt hij voor de uitvoering van de wekelijks gegeven opdrachten.

De opdracht voor de onderhoudsbaggerwerken in de Westerschelde en Beneden-Zeeschelde wordt uitgevoerd door een THV van baggerfirma's. De jaarlijkse uitgave bedraagt 85 miljoen euro²³. Op 25 januari 2013 besliste de Vlaamse Regering de uitvoeringstermijn voor de opdracht, met een contractuele einddatum op 16 juli 2013, te verlengen tot 16 januari 2015. Op 20 december 2013 heeft de Vlaamse Regering beslist een aanbestedingsprocedure (met open offerteaanvraag) op te starten voor de onderhoudsbaggerwerken in de Schelde en de Westerschelde, tussen Wielingen en de nieuwe zeesluis Wintam. Op 5 december 2014 heeft de Vlaamse Regering beslist de opdracht, die uit twee percelen bestaat, toe te wijzen aan de THV Zeeschelde voor een gemiddeld jaarlijks bedrag van 19,1 miljoen euro voor perceel 1 en 70,5 miljoen euro voor perceel 2²⁴. De overeenkomst heeft een uitvoeringstermijn van 5 jaar.

Door een gebrek aan voldoende vastleggingskrediet in 2014 diende de sluiting van de overeenkomst voor perceel 2 van de opdracht te worden uitgesteld tot begin 2015. Dat leidde tot een overbruggingsperiode van anderhalve maand waarin de AMT geen grotere baggerschepen

²² LAT staat voor Lowest Astronomical Tide, de laagste waterstand die per locatie wordt bepaald aan de hand van astronomische voorspellingen.

²³ Bedrag inclusief btw, exclusief herzieningen.

²⁴ De ATO oordeelde in haar adviezen d.d. 13 augustus 2014 (respectievelijk voor perceel 1 en perceel 2 van de opdracht) dat geen gegronde redenen voor handen waren om deze prijzen verder te onderzoeken in het kader van het onderzoek naar de regelmatigheid van de prijzen.

Met betrekking tot de prijsverantwoording die de inschrijvers volgens het bijzonder bestek op straffe van nietigheid verplicht bij hun offerte dienden te voegen, merkt de ATO wel op dat de informatie- en prijsopbouw sterk verschilt van inschrijver tot inschrijver en de detaillering vaak beperkt of algemeen blijft. Dit maakt een vergelijking met referentieprijzen en -rendementen en tussen de detailleringen onderling niet mogelijk zodat de ATO zich niet kan uitspreken over het al dan niet aanvaardbaar karakter van deze door de inschrijvers bij hun offerte gevoegde informatie. In dit kader beveelt de ATO dan ook aan in de toekomst een invulsjabloon bij het bijzonder bestek te voegen. Ook kan opgemerkt worden dat voormelde adviezen van de ATO vermelden dat deze in het bestek verplicht opgelegde prijsverantwoording van de gekozen inschrijver voor enkele vermelde prijzen geen informatie bevat. Het verslag van de beoordelingscommissie d.d. 29 september 2009 vermeldt op dit punt enkel: *Gevraagde prijsverantwoordingen zijn toegevoegd (...). Ten aanzien van de andere posten, die niet het voorwerp hebben uitgemaakt van de bij de offerte gevoegde prijsverantwoordingen, werden geen abnormale afwijkingen vastgesteld, zodat er geen noodzaak tot nader onderzoek is.*

kon inzetten. Hoewel de situatie zich niet heeft voorgedaan, was het risico reëel dat bij een plaatval²⁵ de scheepstoegankelijkheid in het gedrang was gekomen.

Kanaal Gent-Terneuzen

Het kanaal Gent-Terneuzen vormt de toegang tot de haven van Gent en maakt ook deel uit van de maritieme toegangsweg. Vanaf de Westerschelde wordt het kanaal bereikt via de sluizen van Terneuzen. Het kanaal heeft een lengte van 32 kilometer en bestaat uit een Nederlands deel (14 km) en een Belgisch deel (18 km). De diepte van het kanaal is 13,5 m. De maximaal toegelaten scheepsdiepgang bedraagt 12,5 m. Middels een openbare aanbesteding werd de opdracht voor de onderhoudsbaggerwerken in dit kanaal op 29 september 2011 toegekend aan een THV. Het betreft een overeenkomst van 1 jaar, met de mogelijkheid driemaal te verlengen. De laatste verlenging ging in op 1 februari 2015. De gemiddelde jaarlijkse kostprijs is 7,3 miljoen euro.

3.2 Diepgang van de kustjachthavens

Voorheen maakten de onderhoudsbaggerwerken in de kustjachthavens deel uit van de overeenkomst voor uitvoering van baggerwerken in de Noordzee en de Vlaamse kusthavens. Die overeenkomst liep ten einde op 31 maart 2005.

Om een grotere mededinging te realiseren en beter rekening te houden met de specificiteit van de uit te voeren baggerwerken, plaatsen de AMT en MDK sinds 2005 een afzonderlijke aannemingsopdracht voor respectievelijk de baggerwerken in de Noordzee en de maritieme toegang naar de havens van Oostende en Zeebrugge enerzijds en de kustjachthavens anderzijds. MDK splitst bovendien de opdracht voor de onderhoudsbaggerwerken voor de kustjachthavens op in twee percelen, wat de mededinging eveneens versterkt.

Zo plaatste MDK in 2005 een beperkte offerteaanvraag voor onderhoudsbaggerwerken in de kustjachthavens Nieuwpoort en Blankenberge en in de jachtdokken van Oostende en Zeebrugge. De opdracht bestond uit twee percelen, met name een eerste perceel voor de baggerwerken in Nieuwpoort en een tweede perceel voor de baggerwerken in Oostende, Blankenberge en Zeebrugge. Perceel 1 werd toegewezen voor een bedrag van 3,9 miljoen euro per jaar, perceel 2 voor een bedrag van 4 miljoen euro per jaar.

In 2013 gunde MDK middels een algemene offerteaanvraag een vervolgopdracht, die ook uit twee percelen bestond. Het goedgekeurde gunningsbedrag bedroeg nu 5,3 miljoen euro per jaar voor perceel 1 en 4,3 miljoen euro per jaar voor perceel 2. De prijsstijging ten opzichte van de eerste opdracht zou in belangrijke mate te wijten zijn aan de aanzienlijke stijging van de eenheidsprijzen voor het baggeren met cutterzuigers in de jachthavens. Volgens de inschrijvers hadden zij voor die post bij de opdracht in 2006, bij gebrek aan een eerdere referentieopdracht, te laag inschreven. Door de prijsstijging bleek het voorziene krediet onvoldoende en diende dat door interne herschikkingen te worden vrijgemaakt, ten koste van andere opdrachten zoals het groenonderhoud en het onderhoud van de stranden.

²⁵ Een natuurlijk fenomeen waarbij slib en zand in de maritieme toegangswegen worden meegenomen en dat leidt tot belangrijke verondiepingen.

3.3 Diepgang van de bevaarbare binnenwateren

Beleidsnota's van de Vlaamse ministers van Mobiliteit en Openbare Werken

Als gevolg van sedimenttransport (onder andere ten gevolge van erosie) komen jaarlijks belangrijke hoeveelheden specie in de bevaarbare waterwegen terecht. Om de waterdiepte en dus de scheepvaart ononderbroken te blijven garanderen, dienen regelmatig baggerwerken te worden uitgevoerd.

In de beleidsnota *Mobiliteit en Openbare Werken – Beleidsprioriteiten 2009-2014* onderkende de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken het belang van baggerwerken om de scheepvaart te garanderen. De beleidsnota bevestigde dat op sommige waterwegen, in het bijzonder de kleinere, een historische achterstand is opgelopen, waardoor de vervoersfunctie in het gedrang dreigt te komen. De beleidsnota vermeldde dan ook dat in de regeerperiode 2009-2014 de inspanningen op het gebied van verdieplings- en onderhoudsbaggerwerken moesten worden geïntensifieerd, alternatieve oplossingen, ondersteund door model- en simulatieonderzoek naar scheepsgedrag, beleidsmatig moesten worden beoordeeld en de locaties voor het storten van het gebaggerde slib moesten worden gevrijwaard. In de beleidsnota *Mobiliteit en Openbare Werken 2014-2019* benadrukt de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken dat baggerwerken doelmatig en tijdig moeten worden uitgevoerd om de beschikbare waterwegcapaciteit optimaal te laten gebruiken. Door de waterwegen op diepte te houden, worden niet alleen de vaarkenmerken gevrijwaard, maar ook de rol die de waterwegen vervullen in de berging en de aan- en afvoer van water. Baggerwerken zullen ook het risico op overstromingen beperken. Ook deze beleidsnota onderkent de noodzaak te voorzien in de nodige bergingslocaties en verwerkingscapaciteit voor baggerspecie.

Capaciteit van het waterwegennet beheerd door W&Z

Op diverse onderdelen van het waterwegennet dat wordt beheerd door W&Z komt de daadwerkelijke capaciteit niet (meer) overeen met de theoretische capaciteit of het gabariet van de vaarweg volgens de CEMT-klassen²⁶ als gevolg van geaccumuleerd sediment en onvoldoende onderhoudsbaggerwerken in het verleden. Enkele voorbeelden:

- In de Boven-Zeeschelde van Wintam tot Melle is het vaarwater van de rivier, rekening houdend met de huidige klassering die de bevaarbaarheid garandeert voor klasse IV-schepen, op verschillende locaties onvoldoende ruim, zowel in de diepte als in de breedte.
- De Boven-Zeeschelde tussen Gentbrugge en Melle is geklasseerd als een CEMT-klasse II vaarweg en moet dus bevaarbaar zijn voor schepen tot 55 m met een breedte van 6,6 m. Door gebrek aan onderhoud in het verleden heeft zich in dit deel van de getij-afhankelijke Zeeschelde veel sediment geaccumuleerd en is de scheepvaart er sterk gehinderd tot onmogelijk.
- De getijgebonden Durme is van de monding in de Zeeschelde tot de kaai van Hamme een CEMT-klasse I vaarweg en moet dus bevaarbaar zijn voor schepen tot 38 m met een

²⁶ De binnen- of rivijscheepvaart is in Europa opgedeeld in CEMT-klassen om de afmetingen van vaarwegen in West-Europa op elkaar af te stemmen. De klasse-indeling is bepaald door de Conférence Européenne des Ministres de Transport (vandaar de term CEMT-klasse). Per klasse zijn de maximale afmetingen van het schip vastgelegd. Daarmee wordt meteen duidelijk welke bruggen al dan niet ondervaarbaar zijn en welke kanalen en rivieren al dan niet bevaarbaar zijn vanwege diepgang en manoeuvreerbaarheid.

breedte van 5 m. Door onvoldoende onderhoud in het verleden heeft zich in de Durme veel sediment geaccumuleerd.

- Er is een historische achterstand van 690.000 m³ baggerspecie voor het kanaal Brussel-Schelde en 26.000 m³ voor het kanaal naar Charleroi. W&Z heeft berekend dat er over 20 jaar in totaal 2.275.000 m³ specie dient te worden gebaggerd uit de waterlopen in beheer bij de afdeling Zeekanaal. Die historische achterstand heeft vanzelfsprekend een impact op het gabariet van die kanalen.
- De diepgangen van de waterwegen onder het beheer van de afdeling Bovenschelde werden al geruime tijd geleden – gezien de grote achterstand inzake baggerwerken – op eerder algemene wijze verminderd ten opzichte van de diepgangen vereist volgens de overeenkomstige CEMT-klasse. Verdere diepgangbeperkingen konden worden voorkomen.
- Op vele plaatsen zijn de zwaalkommen sterk aangeslibd en daardoor niet bruikbaar.

Een ander belangrijk aspect van de achterstand in onderhoudsbaggerwerken is de verminderde capaciteit om water af te voeren tijdens periodes van wateroverlast.

Bovenop de algemeen verminderde diepgang (werkelijk mogelijk gabariet ten opzichte van het theoretische gabariet overeenkomend met de CEMT-klasse van de betrokken waterweg²⁷) diende W&Z nu en dan tijdelijke diepgangbeperkingen in te stellen. Dankzij de verhoogde uitgaven aan onderhoudsbaggerwerken in de periode 2009-2014 – van 2 miljoen euro in 2009 tot 10,7 miljoen euro in 2014 – namen die tijdelijke diepgangbeperkingen in 2014 aanzienlijk af.

W&Z streeft ernaar het gabariet van de vaarweg in diepte en breedte conform de CEMT klasse te houden. De geaccumuleerde historische achterstand in onderhoudsbaggerwerken in combinatie met het gebrek aan financiële middelen belemmert echter de realisatie van die doelstelling.

In zijn brief van 26 januari 2016 deelde de minister van Mobiliteit en Openbare Werken mee dat aan W&Z een concreet plan van aanpak zal worden gevraagd om de achterstanden gericht en doelmatig weg te werken.

Capaciteit van het waterwegennet beheerd door DS

Het waterwegennet van DS bestaat uit (kunstmatig aangelegde) kanalen, die worden gevoed met water uit de Maas. De debieten in het kanalenstelsel van DS zijn dan ook beperkt tot wat strikt nodig is om de waterpeilen in de kanaalpanden te waarborgen en aan alle watervragen te beantwoorden. Door het beperkte debiet en de bijgevolg geringe stroomsnelheden zijn het sedimenttransport en de eraan gerelateerde problemen van aanslibbing relatief beperkt in verhouding tot rivieren waar veel grotere debieten en dus sedimenttransporten optreden.

²⁷ Er bestaat geen strikte een-op-een-relatie tussen de waterdiepte en de klasse van een vaarweg. Tussen waterdiepte en diepgang is er immers een te hanteren kielspeling, een soort veiligheidsmarge tussen de bodem en de kiel van het schip. De kielspeling is niet voor alle waterwegen dezelfde en is afhankelijk van de CEMT-klasse. De kielspeling bepaalt ook de ruimte die de waterwegbeheerder heeft om bepaalde schepen onder bepaalde voorwaarden wel gebruik te laten maken van een bepaalde waterweg. In waterwegen met aangeslibde bodem hanteren de schepen een mindere tot sterk verminderde kielspeling, wat het risico op verhoogde slijtage aan het schip en averij verhoogt. Die afweging wordt gemaakt omdat elke centimeter die niet aan diepgang wordt benut, een vermindering in de rendabiliteit van het schip betekent (er kan minder lading worden meegenomen).

Niettemin treedt op termijn wel een aanslibbing van de onderwaterbodem op. Onderhoudsbaggerwerken zijn dan noodzakelijk om de gewaarborgde diepgang voor de scheepvaart blijvend te realiseren. Een voorbeeld van een dergelijk project zijn de onderhoudsbaggerwerken op het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten die in 2011-2014 werden uitgevoerd. Daarnaast kan de onderwaterbodem lokaal worden verplaatst, bijvoorbeeld door scheepsmanoeuvres. Dat veroorzaakt ondieptes op een aantal stroomluwe plaatsen, vaak in bredere zones of nabij sluizen, waar het slib in de omgeving van geleidingswerken kan neerslaan.

Enkele kanalen die DS beheert, beantwoorden niet aan de minimumdiepgang die de CEMT-classificatie vooropstelt: de toegelaten diepgang van de kanalen Dessel-Turnhout-Schoten en Briegden-Neerharen en het kanaal naar Beverlo is gelimiteerd op basis van het typeprofiel van de betrokken waterweg en inzonderheid de aard van de oevers. Alleen als de bestaande oeververdediging zou worden vervangen/versterkt, zou een grotere diepgang kunnen worden gerealiseerd. Bij het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten was er daarnaast tot in 2014 sprake van een historische achterstand in onderhoudsbaggerwerken, waardoor de toegelaten diepgang diende te worden beperkt tot 1,90 m. Dankzij de onderhoudsbaggerwerken in 2011-2014 kon de toegelaten diepgang worden verhoogd tot 2,10 m, het maximum toelaatbare volgens het type-profiel van dat kanaal.

3.4 Conclusies

Baggerwerken in de vaarpassen van de Noordzee, de maritieme toegangswegen tot de Vlaamse zeehavens, de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde zorgen voor de gewenste getij-onafhankelijke vaart.

Op diverse onderdelen van het door W&Z beheerde waterwegennet komt de daadwerkelijke capaciteit niet (meer) overeen met de theoretische capaciteit van de vaarweg volgens de CEMT-klassen, als gevolg van historisch geaccumuleerd sediment en onvoldoende onderhoudsbaggerwerken in het verleden. De financiële middelen die de Vlaamse overheid ter beschikking stelt, volstaan niet om de achterstand op korte termijn weg te werken.

HOOFDSTUK 4

Mededinging en controlemechanismen

De baggercontracten moeten worden gegund na mededinging met inachtnaam van de principes van gelijkheid, mededinging en transparantie. Ook bij de uitvoering van de contracten moeten die principes worden gerespecteerd. De waterwegbeheerders moeten de hoeveelheden verifiëren die de baggeraars aanrekenen en moeten daartoe over goed werkende controlemechanismen beschikken. Bij voorkeur zorgen zij er verder voor dat de opdrachtdocumenten clausules bevatten die aan (belangrijke) overschrijdingen van voorziene hoeveelheden prijsreducties koppelen. De uitgevoerde werken moeten tijdig worden betaald om verwijlinteressen te vermijden.

4.1 Baggercontracten voor de maritieme toegangswegen

Vaarpassen op de Noordzee en maritieme toegangen tot de kusthavens Oostende en Zeebrugge

De lopende opdracht Onderhoudsbaggerwerken Noordzee werd op basis van een beperkte offerteaanvraag gegund na mededinging. De looptijd blijft beperkt tot vijf jaar zonder mogelijkheid tot verlenging²⁸. De opdracht nam echter pas een aanvang op 16 januari 2012, terwijl de vorige opdracht eindigde op 9 december 2011. In de tussentijdse periode ontbrak een overeenkomst voor baggerwerken in de Noordzee, de maritieme toegang en de havens van Oostende en Zeebrugge.

Bij de afronding van de audit²⁹ waren geen verrekeningen geënt op de opdracht. Aangezien de opdracht nog niet beëindigd is, was de eindverrekening nog niet beschikbaar.

Westerschelde en Beneden-Zeeschelde

De AMT gunde de baggerwerken in de Westerschelde en de Beneden-Zeeschelde op 12 juli 2006 na mededinging middels een beperkte offerteaanvraag. De voorziene duur van de opdracht bedroeg zeven jaar. Dat is een lange looptijd die de mededinging in de tijd beperkt en een regelmatige aftoetsing aan de marktsituatie en eventuele optimalisering van de contractvoorwaarden belemmert. De termijn werd in het kader van een transactionele dading (zie infra) nog bijkomend verlengd met anderhalf jaar tot 16 januari 2015. De eind 2014 gegunde vervolgoopdracht Onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen tussen Wielingen en de zeesluis te Wintam (zie ook hoofdstuk 3.1.) blijft daarentegen beperkt tot vijf jaar zonder de mogelijkheid te verlengen.

²⁸ Zie ook hoofdstuk 3.1.

²⁹ Juni 2015.

Op de opdracht van 2006 werden zeven bijakten gesloten en één transactionele dading. De dading vindt haar oorsprong in het feit dat de opdracht ook voorzag in baggerwerken op Nederlands grondgebied. Volgens het Verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden van 21 december 2005 zouden die baggerwerken ten laatste vanaf 2007³⁰ worden uitgevoerd. Door een beroep tegen de noodzakelijke Nederlandse vergunningen konden de verruimingswerken pas aanvatten op 12 februari 2010. Daardoor dienden de werken versneld te worden uitgevoerd, met name in tien maanden in plaats van de voorziene twee jaar. Hoewel de minimaal uit te voeren baggervolumes werden gehaald, diende de aannemer een claim van 23,8 miljoen euro in wegens omzetverliezen als gevolg van de versnelde uitvoering. De vordering leidde uiteindelijk tot een transactionele dading, waarbij het Vlaams Gewest, in ruil voor de afstand door de aannemer van elke bestaande of toekomstige claim in het kader van deze en acht andere baggeropdrachten³¹, de duurtijd van de opdracht met anderhalf jaar verlengde. Hoewel de dading rechtszekerheid bood inzake de hangende miljoenenclaims en vanuit dat oogpunt als voordelig voor de Vlaamse overheid kan worden beschouwd, leidde zij tot een bijkomende beperking van de mededinging in de tijd van een op zich al lang lopende overeenkomst. Tijdens die periode voerde de aannemer voor 140,5 miljoen euro aan baggerwerken uit.

De opdracht van 2006 voorzag in de mogelijkheid dat baggerwerken konden worden uitgevoerd op plaatsen in open verbinding met de Schelde die in beheer zijn bij andere instanties. De onderlinge rechtsverhouding en met name de verdeling van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden met die andere instanties en/of vrijwaringsclausules die toelaten eventuele schade veroorzaakt door tekortkomingen of fouten van derde partners op laatstgenoemden te verhalen, werden niet altijd op voldoende wijze bepaald in de opdrachtdocumenten of ontbraken zelfs volledig. Dat verzwakt de rechtspositie van de Vlaamse overheid. Zo hadden duidelijke afspraken met het GHA over de wijze waarop eventuele vorderingen van de aannemer zouden worden afgehandeld, mogelijk kunnen voorkomen dat het GHA al een bijkomende vergoeding aan de aannemer had toegekend wegens de hardheid van de bodem en aldus impliciet de abnormale hardheid erkende, waardoor de AMT vervolgens geen verweer meer had tegen de vordering van 0,8 miljoen euro van de aannemer wegens de hardheid van de bodem³².

De AMT erkent de problematiek en drukt de intentie uit de rechtspositie van het Vlaamse Gewest in toekomstige overeenkomsten beter te verzekeren³³.

Kanaal Gent-Terneuzen

De AMT heeft de opdracht voor baggerwerken in het kanaal Gent-Terneuzen op 29 september 2011 na mededinging gegund voor de periode van één kalenderjaar met drie mogelijke verlengingen, telkens voor de duur van één kalenderjaar³⁴. Hoewel de vorige opdracht eind juni 2011 afliep, nam de nieuwe opdracht pas een aanvang op 1 februari 2012. Tijdens de overbruggingsperiode van acht maanden vonden geen baggerwerken plaats in het kanaal. Om de risico's tijdens de overbruggingsperiode te beperken, werden in mei 2011 de meest kritieke zones (i.e. zones

³⁰ Artikel 3 van het Verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schede-estuarium bepaalt: (...) *Met de uitvoering van deze verruiming wordt ten laatste in 2007 van start gegaan, zodat de vermelde vaarmogelijkheid ten laatste in 2009 is gerealiseerd (...).*

³¹ De totale omvang van de gecumuleerde vorderingen werd geraamd op 36,2 miljoen euro.

³² Van deze vordering werd in het kader van de transactionele dading afstand gedaan.

³³ Brief van 4 november 2015 van de secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

³⁴ Zie ook hoofdstuk 3.1.

met snelste aanslibbing) nog gebaggerd. Die zones werden afgewerkt op 20 cm onder de streefdiepte om de aanslibbing te kunnen opvangen. Bij de start van het nieuwe contract werden alle baggerzones met een aangepaste diepte gebaggerd. In sommige gevallen werd afgeweken van de streefdiepte om meer zones te kunnen baggeren en om de vermoedelijke hoeveelheden opgenomen in het bestek niet te overschrijden. Op die wijze kon de AMT een (tijdelijk) aanvaardbare situatie creëren. Tot op heden probeert zij de opgelopen achterstand in te halen³⁵.

Bij de afronding van de audit waren geen verrekeningen of bijakten geënt op deze opdracht. Aangezien de opdracht nog niet beëindigd is, was ook nog geen eindverrekening beschikbaar.

Kortings- en nacalculatieclausules

In zijn auditrapport *Baggerwerken* van juni 2007³⁶ merkte het Rekenhof op dat, in tegenstelling tot de vroegere contracten, noch het baggercontract Noordzee 2005, noch het baggercontract Westerschelde 2006 een kortingsclausule bevat die in werking treedt bij overschrijding van de gewaarborgde hoeveelheden³⁷. Het Rekenhof wees eveneens op de afwezigheid van een nacalculatieclausule in voormelde overeenkomsten³⁸. Een dergelijke clausule laat de aanbestedende overheid toe om eenheidsprijzen die na boekhoudkundig onderzoek te hoog bleken en de aannemer een overwinst hebben bezorgd, te beperken.

De meer recent gegunde opdrachten voor baggerwerken in het Kanaal Gent-Terneuzen en in de Noordzee bevatten nog altijd geen dergelijke kortings- of nacalculatieclausules. Het in 2014 gegunde Scheldecontract daarentegen voorziet wel in dergelijke clausules. In dat laatste contract worden ook geen jaarlijks gewaarborgde hoeveelheden meer opgenomen.

De AMT meent dat nacalculatieclausules in hoofde van de opdrachtnemer in twee richtingen kunnen werken en in hoofde van de aannemer een opening bieden om een prijsverhoging te vragen. De AMT is verder van oordeel dat dergelijke clausules minder nut hebben voor de recentere contracten met een kortere looptijd omdat deze overeenkomsten regelmatig in mededinging worden gesteld en bijgevolg mag aangenomen worden dat de prijzen concurrentieel zijn. Ten slotte merkt de AMT op dat haar huidige personeelsformatie niet toelaat ernstige financiële nacalculaties uit te voeren³⁹. Het Rekenhof meent dat, nu het niet uitgesloten is dat opdrachtnemers ook in geval van overeenkomsten van kortere duur overwinsten realiseren, een nacalculatieclausule ook voor dergelijke overeenkomsten een nuttig instrument van kostprijbeheersing kan uitmaken.

Aanlegbaggerwerken op de Linkerscheldeoever

In de haven van Antwerpen vallen de baggerwerken op de linkeroever integraal ten laste van het Vlaams Gewest op basis van een baggercontract uit 1972. Dat contract werd middels een

³⁵ E-mail van 8 juni 2015 van de AMT.

³⁶ Stuk 37-F (2006-2007) – Nr. 1, p. 45.

³⁷ Voor de laatstgenoemde overeenkomst onderhandelde de AMT in een bijakte uiteindelijk alsnog een korting op de eenheidsprijzen in geval de inzet van sweepbeams leidt tot een overschrijding van de vooraf bepaalde hoeveelheid. Ook voorzag de AMT via bijakte alsnog in het recht op prijscontrole in geval van toewijzing van bijkomende werken aan nieuwe eenheidsprijzen. De bijakte bepaalt dat als uit de prijscontrole zou blijken dat de eenheidsprijzen te hoog of te laag zijn, zij in gemeen overleg worden herzien.

³⁸ Stuk 37-F (2006-2007) – Nr. 1, p. 46.

³⁹ Brief van 4 november 2015 van de secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken.

onderhandse overeenkomst gesloten met een THV⁴⁰. Dat contract, dat al 43 jaar loopt, heeft als voorwerp *de werken uit te voeren tot het graven, op het Belgisch grondgebied, van het kanaaldok, al de dokken en insteedokken op de Linkeroever van de Schelde ter hoogte van Antwerpen evenals de toegangseul tot de zeesluis te Kallo*. De overeenkomst bepaalt noch de aanvangsdatum, noch de totale duur, noch het jaarlijks volume van de werken vooraf⁴¹. Alle prijzen zijn buiten concurrentie tot stand gekomen. Bij het contract hoort een prijslijst voor de uitvoering van de opgesomde werkzaamheden.

De eerste opdracht in het kader van het baggercontract werd gegeven op 7 juni 1973. Sindsdien schreef de overheid regelmatig bijkomende dienstbevelen en deelcontracten uit naarmate de uitbouw van de haven op de linkeroever vorderde. In de periode 1972-2014 werden in totaal 36 dienstbevelen en 31 deelcontracten (waarvan sommige verder onderverdeeld in deelcontracten *bis*, *ter* en *quater*) uitgeschreven⁴². In totaal zijn sinds 1973 voor 595,1 miljoen euro aan baggerwerken toegewezen aan de THV⁴³. Dat bedrag bestaat uit de samentelling van de absolute bedragen van de dienstbevelen en deelcontracten. De werkelijke, op grond van de inflatie geactualiseerde waarde van de toegekende baggercontracten is nog veel groter⁴⁴.

Hoewel de bijakten en deelcontracten in de loop der jaren de administratieve en technische bepalingen van dat contract hebben geactualiseerd, hebben zij het contract nooit in de tijd beperkt. De huidige versie van de onderhandse overeenkomst gaat nog steeds uit van de doelstelling dat de haven in het Linkerscheldeoevergebied volledig zal worden uitgebouwd en dat de uitvoering van alle baggerwerken aan de THV wordt toegewezen tot de uitbouw van de haven op de linkeroever definitief is beëindigd. Het geactualiseerde contract is dus een voorwerpcontract gebleven zonder termijn of einddatum⁴⁵.

Pogingen van de AMT om het baggercontract te beëindigen, zijn tot op heden vruchteloos gebleken. Een eenzijdige beëindiging is vanzelfsprekend altijd mogelijk, maar zou aanleiding kunnen geven tot een schadeclaim van de THV telkens als op grond van mededinging een

⁴⁰ Het contract werd gegund door de toenmalige federale minister van Openbare Werken op 7 november 1972. De op dat ogenblik van toepassing zijnde overheidsopdrachtenwet was deze van 4 maart 1963. De gunningsprocedure werd ingeleid en principieel goedgekeurd voorafgaand aan de inwerkingtreding van de bekendmakingsverplichtingen opgenomen in de eerste-generatie-overheidsopdrachtenrichtlijn 71/305/EEG. Na een klacht heeft de Europese Commissie het baggercontract aan een onderzoek onderworpen, maar uiteindelijk beslist om de klacht te seponeren gezien de bijkomende informatie verstrekt met betrekking tot de precieze definitie van het voorwerp van de overeenkomst die niet voorzag in opties of wijzigingen tijdens de looptijd ervan, en het gegeven dat de onderhandelingen over de overeenkomst vóór de inwerkingtreding van richtlijn 71/305/EEG hadden plaatsgevonden (Verslag vergadering Europese Commissie en Belgische autoriteiten van 21 mei 1999).

⁴¹ Overeenkomst van 7 november 2011, artikel 28A.

⁴² Zo kreeg de THV op grond van dezelfde overeenkomst, en dus buiten mededinging, ook de baggerwerken voor de constructie van het Verrebroekdok (25,4 miljoen euro), het Deurganckdok (74,2 miljoen euro) en de Deurganckdoksluis (14,9 miljoen euro) toegewezen, of een totaalbedrag van 114,5 miljoen euro (informatie van de AMT van 4 december 2014).

⁴³ Bedragen door de AMT bezorgd op 7 oktober 2014.

⁴⁴ Als bijvoorbeeld op het totaalbedrag aan toegewezen opdrachten in de periode 1972-1998 (dienstbevelen 1 tot 34), zijnde 12,37 miljard Belgische frank of 306,6 miljoen euro, een inflatiecorrectie wordt toegepast voor de periode 1999-2013 (32,29%) (<http://nl.inflation.eu/inflatiecijfers/belgie/historische-inflatie/cpi-inflatie-belgie.aspx>), wordt een bedrag van 405,6 miljoen euro bereikt.

⁴⁵ Het contract verzekert nu echter de continuïteit van de baggerwerken en de bijkomende werken niet meer, zodat de THV het Vlaams Gewest niet meer kan aanspreken voor de betaling van kosten of schadevergoedingen in baggerloze periodes. Om zich van de continuïteitsclausule te kunnen bevrijden, heeft het Vlaams Gewest de THV een schadevergoeding van 6 miljoen euro betaald (verwijlinteressen inbegrepen).

overheidsopdracht inzake baggerwerken wordt toegewezen die volgens de THV valt binnen het toepassingsgebied *ratione materiae* en *ratione loci* van het baggercontract van 1972. In antwoord op de parlementaire vraag nr. 696 van 22 april 2014 van de heer Bart Martens over het contract van 1972 deelde de Vlaamse minister voor Mobiliteit en Openbare Werken mee dat *aan de bevoegde afdeling van het departement Mobiliteit en Openbare Werken opdracht werd gegeven om met de betrokken aannemer onderhandelingen te starten om, onder voorwaarden, het lopende contract te beëindigen. Deze onderhandelingen zijn nog lopende.* De AMT stelde dat het de onderhandelingen met de THV zal (her)opstarten naar aanleiding van de afloop van het huidige contract (met dezelfde aannemerscombinatie) voor de baggerwerken op de Schelde.

Het Rekenhof stelt vast dat het baggercontract van 1972 buiten mededinging werd gesloten⁴⁶. Het beginsel van de mededinging vormt nochtans sinds de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit⁴⁷ de grondslag van het overheidsopdrachtenrecht. Ook de overheidsopdrachtenwet van 4 maart 1963⁴⁸ – van toepassing bij het sluiten van het baggercontract van 1972 – bepaalt in artikel 1 dat *de overeenkomsten voor aanneming van werken, leveringen en diensten voor rekening van de Staat, worden gesloten na beroep op mededinging*⁴⁹. Ook werden gedurende 43 jaar bijkomende opdrachten – telkens voor omvangrijke bedragen – buiten mededinging op dit basiscontract geënt.

Het Rekenhof verwijst naar recente rechtspraak⁵⁰ die stelt dat wanneer een overheidsopdracht die is gesloten in strijd met de overheidsopdrachtenwet, in de zin dat de mededinging – en

⁴⁶ Met e-mail van 10 oktober 2014 verduidelijkt de AMT: *Deze werken zijn in 1972 gegund; dit betekent onder de wet van 4 maart 1963, pas de tweede Belgische wet na die van 15 mei 1846. Een onderhandelingsprocedure bestond niet onder de vorm zoals we ze nu kennen. Het was een "onderhandse" procedure die in het verleden heel wat meer ruimte kreeg dan nu. Naar de praktijk van toen, kan men met aan de zekerheid grenzende waarschijnlijkheid stellen dat er geen publicatie heeft plaatsgevonden. Wellicht was dit toen ook niet concurrentieverstorend: het ging over een reusachtig contract en alleen de Belgische markt speelde mee; op deze markt waren er slechts enkele aannemers die deze werken konden uitvoeren dus werd met deze aannemers onderhandeld en alle kregen een deel en iedereen was tevreden.*

⁴⁷ Belgisch Staatsblad van 19 mei 1846. Artikel 21 van die wet luidt: "Tous les marchés au nom de l'Etat sont faits avec concurrence, publicité et à forfait".

⁴⁸ Wet van 4 maart 1963 betreffende de werken, leveringen en diensten voor rekening van de Staat.

⁴⁹ In zijn antwoord van 4 november 2015 is de secretaris-generaal van het departement MOW van oordeel dat de overheidsopdracht niet is toegekend met miskenning van de vrije concurrentie, omdat alle concurrenten zouden hebben deelgenomen aan de THV. Deze redenering kan door het Rekenhof niet worden aanvaard: in de overheidsopdrachtenwetgeving, ook die welke van toepassing was ten tijde van het sluiten van de onderhandse overeenkomst, is geen enkel uitzonderingsgeval voorzien waarbij beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking zou zijn toegestaan wanneer de aanbestedende overheid de mening is toegedaan dat alle mogelijke concurrenten bij de onderhandelingen zijn betrokken. Een dergelijke redenering zou de overheidsopdrachtenwetgeving overigens volledig uithollen.

⁵⁰ Hof van Beroep te Gent, arrest van 14 februari 2014, nv J. t./ vzw T. (2011/AR/822); Hof van Beroep te Gent, arrest van 6 februari 2015, nv R.D.B. t./ Gemeente Knokke (2011/AR/3082); Hof van beroep te Brussel, arrest van 18 november 2011 (RG nr. 2008/AR/3008), OOO 2011/1, 141; Hof van beroep te Brussel, arrest van 23 november 2011, gemeente Tubeke t/ cvba R.APP.EL, TBP 2012, 564-565, OOO 2013/1, 133; Hof van beroep te Brussel (2^{de} k.), arrest van 28 december 2013, s.p.r.l. Convergence Utility Computing / s.c.r.l. Toit & Moi Immobilière sociale de la région montoise, JT 2014, 96-97; Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, 22 februari 2008, NV Belgacom t/ bvba T.C. en de cvba C. & E. (eindvonnis)(AR nr. 2004/5792/A). Zie omtrent deze rechtspraak: U. Beuselinck en K. De Puydt, "Verrijking zonder oorzaak – Geval van zeldzame toepassing in het kader van een overheidsopdracht" (noot Rb. Dendermonde 18 december 2009, S. t./ bvba Studiebureau V.), T.Ann. 1/2013, 75-83; F. Vandendriessche en L. Martens, "Kan iedere overeenkomst gesloten in strijd met de wetgeving overheidsopdrachten dan toch nietig worden verklaard?" (noot onder hof van beroep te Brussel, arrest van 23 november 2011, Gemeente Tubeke t/ cvba R.APP.EL), TBP 2012, 565-570; K. Wauters en Th. Cambier, "Illégalité de l'acte détachable: quels sont les effets une fois le contrat conclu?", in *Le temps et le droit. Hommage au Professeur Closset-Marchal*, Brussel, Bruylant, 2013, 607 en volgende; C. De Koninck en P. Flamey, De uitvoering van Overheidsopdrachten. Artikelsgewijze commentaar van het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten, Kluwer, 2014, randnummers 795-801; C. De Koninck, "Miskening door vzw van mededinging bij toewijzen van een gesubsidieerde opdracht" (noot onder Hof van Beroep te Gent, arrest van 14 februari 2014), NjW 2016, 173-175.

derhalve het gelijkheidsbeginsel – werd miskend, deze *strijdig is met de openbare orde en derhalve absoluut nietig*, welke absolute nietigheid zelfs ambtshalve door de rechter dient te worden opgeworpen⁵¹. Aangezien aan nietige overeenkomsten geen rechtsgevolgen kunnen worden toegekend, kan volgens deze rechtspraak de medecontractant van de aanbestedende overheid bij verbreking ervan geen recht doen gelden op schadevergoeding wegens niet-naleving van de overeenkomst⁵².

4.2 Baggercontracten voor de kustjachthavens

Mededinging

MDK gunde de onderhoudsbaggerwerken in de kustjachthavens na mededinging⁵³.

Onterechte aanwending van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking

In 2007 wees het Rekenhof er in zijn auditrapport *Baggerwerken* op dat het baggercontract van 1984 werd verlengd omdat de bevoegde overheid er niet in slaagde het contract Onderhoudsbaggerwerken kustjachthavens 2006 tijdig te gunnen⁵⁴. Ook het nieuwe baggercontract voor Onderhoudsbaggerwerken kustjachthavens 2013 kon niet tijdig aanvangen: hoewel het contract van 2006 een einde nam op 18 mei 2012, werd de nieuwe opdracht pas in juni 2012 gepubliceerd om uiteindelijk aan te vangen op 1 januari 2013.

Tijdens de overbruggingsperiode voerde de zittende dienstverlener voor 0,3 miljoen euro *dringende* baggerwerken uit. MDK wees hem die werken onderhands toe op grond van artikel 17, §2, 1°, c van de overheidsopdrachtenwet 1993, dat de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking toelaat in geval van hoogdringendheid⁵⁵. Aangezien de aangehaalde hoogdringendheid echter het gevolg was van het optreden van de aanbestedende overheid zelf of voortvloeide uit haar gebrek aan vooruitziendheid, heeft MDK onrechtmatig een beroep gedaan op de uitzonderingsbepaling.

⁵¹ Omtrent het openbare-orde-karakter van de wetgeving overheidsopdrachten, in de mate dat ze de overheid verplicht voor de gunning van overheidsopdrachten op de mededinging een beroep te doen en de gegadigden op een gelijke manier te behandelen, zie A. Van Oevelen e.a., "De nietigheid van overeenkomsten wegens strijdigheid met de openbare orde of de goede zeden: algemene beginselen en een grondslagenonderzoek", TPR 2011, 1375 (nr. 32). Zie ook nog F. Peeraer, "De verhouding tussen openbare orde en dwingend recht sensu stricto in het Belgische verbintenisrecht", TPR 2013-2743 (nr. 38), 2791 (nr. 78), 2792 (nr. 79).

⁵² In zijn arrest van 14 december 2012 (ref. C.12.0232.N) verklaarde het Hof van Cassatie voor recht dat krachtens artikel 17 Gerechtelijk Wetboek een rechtsvordering niet kan worden toegelaten indien de eiser geen rechtmatig belang heeft. Het belang is onrechtmatig wanneer de rechtsvordering strekt tot de instandhouding van een onrechtmatige toestand of tot het verkrijgen van een onrechtmatig voordeel. Uit de artikelen 6, 1131 en 1132 Burgerlijk Wetboek volgt dat een overeenkomst die een ongeoorloofde oorzaak heeft omdat zij door de wet is verboden of strijdig is met de goede zeden of met de openbare orde, geen gevolg kan hebben. Uit die bepalingen volgt dat een rechtsvordering die strekt tot de uitvoering van een dergelijke overeenkomst of tot de vergoeding van de schade wegens de beëindiging ervan, niet ontvankelijk is (www.cass.be).

⁵³ Zie ook hoofdstuk 3.2.

⁵⁴ Stuk 37-F (2006-2007) – Nr. 1, p. 37.

⁵⁵ Op grond van dat artikel kan de aanbestedende overheid een beroep doen op de hoogdringendheid om een opdracht buiten mededinging te plaatsen voor zover de dringende spoed voortvloeiend uit onvoorzienbare gebeurtenissen het onmogelijk maakt de voor andere gunningsprocedures gestelde – eventueel verkorte – termijnen na te leven. De feitelijke omstandigheden die de dringende spoed veroorzaken, mogen in geen geval voorzienbaar zijn en moeten restrictief worden geïnterpreteerd. Evenmin mogen zij het gevolg zijn van het optreden van de aanbestedende overheid zelf of van haar gebrek aan vooruitziendheid.

Buiten mededinging toewijzen van belangrijke ad-hoc-opdrachten

Op het tweede perceel van de opdracht Onderhoudsbaggerwerken kustjachthavens 2006, dat Oostende, Blankenberge en Zeebrugge betreft, werd voor 10 miljoen euro in meer, dat is 41,7% van het goedgekeurde gunningsbedrag, aan zogenaamde ad-hoc-opdrachten uitgevoerd⁵⁶. MDK beschouwt die opdrachten niet als uitbreidingen van de basisopdracht omdat het bestek de mogelijkheid opneemt om ad-hoc-opdrachten toe te kennen⁵⁷. De bijkomende opdrachten werden echter bij gebrek aan posten in de meetstaat volledig aan niet in mededinging gestelde overeengekomen prijzen vergoed. In één geval werd de mogelijkheid om ad-hoc-opdrachten uit te voeren, gebruikt om een contractleemte op te vangen.

Voor toekomstige opdrachten zal MDK rekening moeten houden met artikel 72 van de Richtlijn Overheidsopdrachten Klassieke sectoren 2014/24/EU, dat uiterlijk op 18 april 2016 in nationaal recht moet worden omgezet. Het artikel aanvaardt dat een wezenlijke wijziging wordt doorgevoerd zonder de verplichting een nieuwe opdracht uit te schrijven als die mogelijkheid op voorhand in de inschrijvingsdocumenten was voorzien, maar verbindt daaraan strikte voorwaarden. Zo vereist het dat *de wijzigingen, ongeacht de geldelijke waarde ervan, in de oorspronkelijke aanbestedingstukken zijn aangebracht in duidelijke nauwkeurige en ondubbelzinnige prijsherzieningsclausules of opties. Deze clausules omschrijven de omvang en de aard van mogelijke wijzigingen of opties alsmede de voorwaarden waaronder deze kunnen worden gebruikt. Zij voorzien niet in wijzigingen of opties die de algemene aard van de opdracht of raamovereenkomst kunnen veranderen.* Een algemene vermelding dat ad-hoc-opdrachten kunnen worden uitgevoerd, zal niet volstaan.

Werkelijk uitgevoerde hoeveelheden

De eindverrekening van het tweede perceel van de opdracht Onderhoudsbaggerwerken kustjachthavens 2006 sloot af op 7,7% in min. Die eindverrekening is echter het resultaat van 53,9% aan meerwerken⁵⁸ – waarvan 45,9% gerealiseerd op grond van niet in mededinging gestelde OP-posten⁵⁹ – en 61,6% aan minwerken omdat de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden de in het bestek opgenomen vermoedelijke hoeveelheden ernstig onderschreden⁶⁰. Gecumuleerd

⁵⁶ Die opdrachten maken het voorwerp uit van bijakte 3 en bijakte 4.

⁵⁷ Deel 3 Technische bepalingen, punt 2.4 van het bestek 16EH/04/39 Uitvoeren van onderhoudsbaggerwerken in de kustjachthavens Nieuwpoort en Blankenberge en in de jachtdokken van Oostende en Zeebrugge bepaalt in dat verband: (...) *Er zijn geen onderhoudsbaggerwerken voorzien in de Oude Vissershaven van Zeebrugge. De aanbestedende overheid kan wel ad-hoc-opdrachten geven in de hierna vermelde zone: (...).* Verder bepaalt punt 7. Ad-hoc-interventies van de Technische bepalingen: *Los van de jaarlijkse campagnes kan de aanbestedende overheid in de vaargeul van Blankenberge ad hoc interventies laten uitvoeren. De aannemer beschikt over een periode van 2 weken om zicht (sic) te mobiliseren in het kader van deze interventies. Voor die interventies zullen de mobilisatie/demobilisatie, het baggeren en de afvoer van de gebaggerde specie naar de vergunde stortplaatsen afzonderlijk worden betaald. De vaarafstand is de enkelvoudige afstand van het centrum van de baggerzone tot het centrum van de stortplaats. De aanbestedende overheid behoudt zich het recht om geen enkele ad-hoc-interventie uit te voeren. In voorkomend geval heeft de aannemer geen recht op schadevergoeding of gelijk welke vergoeding ook.*

⁵⁸ Het gaat om voormelde ad-hoc-opdrachten (41,68%), een bijakte en twee verrekeningen (4,26%), en de aanpassing van de vermoedelijke hoeveelheden aan de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden (7,97%).

⁵⁹ OP-posten zijn aannemingsposten waarin het bestek niet heeft voorzien en waarvan de prijs is overeengekomen in onderhandelingen tussen de aanbestedende overheid en de aannemer. OP-posten zijn risicovol aangezien ze buiten de gewone gunningsprocedure en dus zonder mededinging tot stand komen.

⁶⁰ Daaromtrent heeft de aannemer een claim van 1,4 miljoen euro ingediend bij MDK wegens kleiner baggerrendement. Aangezien de claim nog hangende is, gaat het Rekenhof niet in op de achterliggende oorzaak van en verantwoordelijkheden voor het beweerde schadegeval.

maken de werken in meer en in min 115,5% uit van het initieel goedgekeurde gunningsbedrag voor het betrokken perceel. Aldus beantwoordt de uitgevoerde opdracht niet langer aan de in mededinging gestelde opdracht en komen de wettelijk vastgelegde beginselen van transparantie en mededinging in het gedrang.

Kortings- en nacalculatieclausules

De overeenkomst Onderhoudsbaggerwerken kustjachthavens 2006 en de overeenkomst Onderhoudsbaggerwerken kustjachthavens 2013 bevatten geen kortings- of nacalculatieclausules⁶¹. Net als het in 2014 gegunde Scheldecontract voorziet laatstgenoemd contract echter niet meer in jaarlijks gewaarborgde hoeveelheden.

4.3 Baggercontracten voor de Vlaamse binnenwateren

DS

DS gunde de baggerwerken in de Vlaamse binnenwateren binnen haar bevoegdheidsgebied na mededinging. De looptijd van de opdrachten blijft meestal beperkt in de tijd. DS bereidde de opdrachten niet altijd even zorgvuldig voor. Dat gaf in een aantal dossiers aanleiding tot belangrijke wijzigingen van de opdracht tijdens de uitvoering ervan met aanzienlijke verrekeningen tot gevolg⁶².

W&Z

W&Z gunt de baggerwerken in de Vlaamse binnenwateren na mededinging. De looptijd van de gegunde opdrachten blijft doorgaans beperkt in de tijd. Twee contracten kennen een looptijd van respectievelijk zeven en acht jaar⁶³.

⁶¹ MDK verwijst naar het antwoord van de minister bij het auditrapport Baggerwerken (2007) dat ter zake luidt: (...) *De administratie was bij het opmaken van de nieuwe contracten van oordeel dat deze zware inspanning bij een offerteaanvraag via een openbare procedure weinig vruchten zou afwerpen. De nacalculatie heeft daarenboven enkel zin wanneer men te maken heeft met lange (20-tal jaren) termijncontracten zoals vroeger waarin verschillende basisprijzen significant kunnen wijzigen. Bij kortere termijnen zal een openbare procedure prijsregulerende effecten met zich meebrengen. De suggesties van het Rekenhof omtrent de nacalculaties zullen bij elke volgende belangrijke onderhandse overeenkomst meegenomen worden.*

⁶² Het betreft onder andere de volgende aannemingen:

- Albertkanaal: Baggerwerken sluis Wijnegem en zwaaiikom Merksem (FAC/W/BAG1/11/22): omdat de baggerspecie niet beantwoordde aan de omschrijving zoals opgenomen in het bestek, dienden wijzigingen te worden aangebracht die leidden tot meerwerken voor een gesaldeerd bedrag van 0,2 miljoen euro of 43,7% en opzichte van het gunningsbedrag.
- Baggerwerken kanaal Dessel-Turnhout-Schoten. Zone Rijkevorsel-Schoten (FAC/W/BAG8/11/39): onderschatting van de uit te voeren hoeveelheden leidde tot meerwerken voor een gesaldeerd bedrag van 1 miljoen euro of 47,2% ten opzichte van het gunningsbedrag;
- Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten: onderhoudsbaggerwerken (FAC/W/BAG8/10/44): omdat DS niet over een multi-beamtoestel beschikt, moest zij de metingen manueel uitvoeren met een onderschatting van de uit te voeren hoeveelheden tot gevolg. Dit leidde tot een meerkost van ruim 0,5 miljoen euro. Samen met een grove onderschatting van de aanwezige hoeveelheid steenpuin leidde dit tot meerwerken voor een gesaldeerd bedrag van 1,2 miljoen euro of 49,6% ten opzichte van het gunningsbedrag.

Met brief van 23 oktober 2015 meldde de gedelegeerd bestuurder van DS dat de problematiek van de manuele peilingen intussen verholpen werd door het afsluiten van een overeenkomst met derden voor het uitvoeren van dergelijke gedetailleerde peilingen.

⁶³ Het betreft de opdrachten Bijzonder bestek 16EGGE/09/05 – Speciebehandeling en Bijzonder bestek 16EGGE/11/36 – Boven-Schelde – Site eilandje te Zwijnaarde. Beide opdrachten betreffen niet de baggeractiviteiten zelf, maar respectievelijk de behandeling van baggerspecie en de overslag en het transport van baggerspecie. De looptijd van de opdracht werd geënt op de looptijd van de huurovereenkomst van de betrokken site.

W&Z bereidde de opdrachten niet altijd zorgvuldig voor⁶⁴. In diverse dossiers erkende W&Z dat zij de kostprijs duidelijk te laag heeft geraamd. In één dossier⁶⁵ merkt zij op: *De kostprijs voor het uitvoeren van baggerwerken is moeilijk te ramen. Keer na keer wordt vastgesteld dat de ingediende offertes beduidend afwijken van de geraamde kost*. Hoewel het Rekenhof erkent dat de aard van de werken het niet altijd evident maakt een nauwgezette raming op te stellen, is de gebrekkige raming in een aantal gevallen te wijten aan onzorgvuldigheden. Zo baseerde W&Z de ramingen meermaals op oude referentieprijzen die in de tussentijd exponentieel stegen⁶⁶. De onzorgvuldige voorbereiding leidde onder meer tot een schadevergoeding aan de aannemer⁶⁷ en tot omvangrijke wijzigingen of uitbreidingen van de oorspronkelijke opdracht, vaak tegen OP-prijzen, zodat eigenlijk sprake was van een nieuwe aanneming en de basisprincipes van gelijkheid, mededinging en het wettelijk vastgelegde principe van de forfaitaire prijs in het gedrang kwamen⁶⁸. Soms bleek de verrekening in werkelijkheid een onderhands toegewezen opdracht die W&Z eigenlijk aan mededinging had moeten onderwerpen⁶⁹.

Ingeval W&Z zich op de toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking beriep, respecteerde zij niet altijd de toepassingsvoorwaarden daartoe zoals bepaald in de overheidsopdrachtenregelgeving. Zo beriep W&Z zich ten onrechte op artikel 17, §2, 1°, c van de overheidsopdrachtenwet 1993, dat de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking toestaat in geval van hoogdringendheid, om de opdracht 16EGGE/10/51 – Dringende bagger-

⁶⁴ Voor de opdracht 16EGGE/09/05 – Speciebehandeling diende W&Z de gunningsprocedure stop te zetten en een onderhandelingsprocedure met bekendmaking op te starten omdat er sprake was van fouten in de gunningsprocedure (verkeerde kwalificatie van de opdracht en het ontbreken van selectiecriteria) en omdat de redelijke termijn voor een selectiebeslissing was overschreden.

In de aanneming 16EGGE/09/07 – Seine – Schelde – Ringvaart om Gent – Noordervak dienden de werken te worden geschorst omdat de initieel voorziene uitvoeringswijze niet mogelijk bleek vanwege de aanwezigheid van een grote hoeveelheid breuksteen. Hoewel na de aanbesteding teruggevonden plannen van 1974 de aanwezigheid van de breuksteen aangaven, was dat niet aan het licht gekomen in de ontwerpfase of tijdens het vooraf uitgevoerde milieutechnisch bodemonderzoek. Bij dading werd daarvoor 88.851,71 euro schadevergoeding aan de aannemer toegekend. Daarnaast resulteerde de daardoor vereiste wijziging in de uitvoeringswijze van de opdracht in een meerkost van 497.440 euro.

⁶⁵ 16EGGE/05/12 – Scheldebekken en Gent – onderhoudsbaggerwerken. In één geval overschreden de aangeboden prijzen de raming dermate dat de procedure werd stopgezet (16EGGE/08/27 – Onderhoudsbaggerwerken in het stroomgebied Boven-Schelde inclusief ontwatering en afvoer naar definitieve bergingsplaats).

⁶⁶ BB 1464 – Onderhoudsbaggerwerken kanaal Brussel-Schelde: de laagste inschrijvingsprijs lag 80% boven de raming. Als oorzaak werd vermeld dat de raming steunt op prijzen die dateren van het begin van de jaren 2000, terwijl de prijzen voor de afvoer van grond naar verwerkingscentra sedertdien exponentieel zijn gestegen.

BB 1445 – Kanaal Leuven – Dijle: baggeren van overdiepten in de vaargeul. Vak Kampenhout zwaaiakom tot Zennegatsluis en inrichten, vullen en afdichten overdiepte Herent: de raming was gebaseerd op prijzen verkregen in het begin van de jaren 2000 (aanbesteding onderhavige opdracht 2007) met lichte indexering. Sinds 2000 stegen de prijzen voor afvoer van grond naar verwerkingscentra echter exponentieel, terwijl de raming uitging van een stagnering van de prijzen.

16EGGE/10/51 – Dringende baggerwerken op de toeristische Leie: er was een aanzienlijke afwijking van de raming doordat voor de post vervoer van de baggerspecie het gemiddelde van alle inschrijvers 13 keer hoger lag dan de geraamde eenheidsprijs. De raming hield rekening met referentieprijzen van voorgaande (grotere) baggerwerken, maar voorzag niet in een aparte post voor aan-/afvoer van het baggermateriaal. Evenmin werd er rekening mee gehouden dat het ging om dringende baggerwerken.

⁶⁷ Aanneming 16EGGE/09/07 – Seine – Schelde – Ringvaart om Gent – Noordervak.

⁶⁸ Dat was onder meer het geval bij de aannemingen:

- Onderhoudsbaggerwerken Kanaal Brussel – Schelde (BB 1464): meerwerken voor een gesaldeerd bedrag van 1,5 miljoen euro of 76,2% ten opzichte van het gunningsbedrag;
- Zeekanaal Brussel – Schelde – Realiseren van een overdiepte te Grimbergen (BB 1214): meerwerken voor een gesaldeerd bedrag van 1,7 miljoen euro of 46,6% ten opzichte van het gunningsbedrag. Van dit bedrag gaf ruim 33% aanleiding tot niet in mededinging gestelde OP-prijzen.

⁶⁹ Opdracht Dringende baggerwerken op de toeristische Leie (16EGGE/10/51).

werken op de toeristische Leie onderhands aan de zittende dienstverlener voor 231.180 euro toe te wijzen wegens wateroverlast in november 2010. Op artikel 17, §2, 1°, c kan echter maar een beroep worden gedaan als de dringende spoed het onmogelijk maakt de voor andere gunningsprocedures gestelde – eventueel verkorte – termijnen na te leven. Met een aanvangsdatum van de opdracht van 21 april 2011, dat is vijf maand na de feiten waarop de hoogdringendheid steunde en vier maanden na de opstart van de gunningsprocedure, is die voorwaarde niet vervuld.

Ook respecteerde W&Z niet altijd de toepassingsvoorwaarden van artikel 17, §2, 2°, b, dat onder welbepaalde voorwaarden toelaat nieuwe werken of diensten bestaande uit de herhaling van soortgelijke werken of diensten, onderhands aan de aannemer van de eerste werken toe te wijzen. In tegenstelling tot wat voormeld artikel vereist, hield de raming van de initiële opdracht meermaals geen rekening met de mogelijke herhalingsopdrachten, waardoor sommige opdrachten niet op Europees niveau werden bekendgemaakt en het voorwerp van de voorgenomen herhalingsopdrachten noodgedwongen moest worden beperkt⁷⁰.

In andere gevallen kan in vraag worden gesteld of de herhalingsopdrachten voldoen aan de voorwaarde dat zij *overeenstemmen met een basisontwerp*, zoals vereist door artikel 17, §2, 2°, b⁷¹.

4.4 Controlemechanismen voor de hoeveelheid gebaggerde specie

Bij de agentschappen DS en W&Z

Zowel bij DS als W&Z vormt in- en uitpeiling van de onderwaterbodem een controlemiddel om na te gaan of de correcte hoeveelheid gebaggerde specie wordt gefactureerd. Net voor de uitvoering van de baggerwerken wordt de waterbodem in de volledig te baggeren zone gepeild. Die peiling, de zogenaamde inpeiling, resulteert in een beeld van de initiële situatie. Onmiddellijk na de beëindiging van de baggerwerken wordt de bodem opnieuw gepeild, dat is de zogenaamde uitpeiling. Op basis van het verschil tussen de in- en uitpeiling wordt het volume aan specie berekend dat werd weggebaggerd. Dat volume vormt de basis voor de facturatie van de uitgevoerde baggerwerken.

⁷⁰ Zo was initieel voorgesteld om de herhalingsopdracht 16EGGE/09/34bis – Slibslpen Dender en Moervaart goed te keuren voor een bedrag van 185.000 euro. Omdat dit de totale waarde van de opdracht boven de Europese drempel zou brengen, werd de herhalingsopdracht slechts goedgekeurd voor een bedrag van 53.400 euro. Vervolgens werd echter een verrekening van 25.200 euro in meer op de herhalingsopdracht geënt. Een dergelijke verrekening maakt in wezen een verdoken en onrechtmatig aangewende onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking uit. Ook het voorwerp van de herhalingsopdracht 16EGGE/09/12bis – Openbare aanbesteding voor de aanneming van diensten betreffende slibslpen en het dossier 16EI/07/07 dienden om dezelfde reden te worden beperkt. In laatstgenoemd geval gaf de problematiek in afwachting van de gunning van een nieuwe opdracht aanleiding tot een verlenging van de opdracht van 2 juli 2010 tot 16 november 2010 op grond van artikel 17, §2, 1°, c van de overheidsopdrachtenwet 1993.

⁷¹ Op de opdracht 16EGGE/11/15 – Slibslpen in toepassing van artikel 17, §2, 2°, b van de overheidsopdrachtenwet 1993 zijn drie herhalingsopdrachten geënt voor respectievelijk 96.150 euro, 141.000 euro en 163.200 euro. Daarmee maakt het goedgekeurde gunningsbedrag voor de tweede en derde herhaling respectievelijk 152% en 175% uit van het initieel goedgekeurde gunningsbedrag. Omdat de zwaairom in Leuven dringend moest worden gebaggerd, werden de baggerwerken – hoewel niet voorzien in het voorwerp van de opdracht – als herhalingsopdracht toegewezen op deelcontract 3 van de opdracht BB 1445 Kanaal Leuven – Dijle – Baggeren van overdiepten in de vaargeul. Vak Kampenhout zwaairom tot Zennegatsluis en inrichten, vullen en afdichten overdiepte Herent voor een bedrag van 178.988,30 euro. Een tweede bijakte entte eveneens dringende baggerwerken van de zone Vaartkom-Wijgmaalbrug via een herhalingsopdracht op voormeld deelcontract 3. Die herhalingsopdracht van 399.999 euro resulteerde uiteindelijk in een eindverrekening van 201.957,01 euro in min (477.413,35 euro in meer en 679.370,36 euro in min).

Daarnaast wendt W&Z nog twee andere meetmethodes aan: tegensprekelijke opmeting van de gebaggerde specie in de vrachtruimte van de baggerboot zelf en bepaling van de hoeveelheid baggerspecie op het land middels een topografische opmeting voorafgaand en na storing (en afwatering) van de specie in een laguneringsbekken⁷².

Voor controle op de baggerboten en in de bekkens zet W&Z per jaar gemiddeld 19 toezichters in.

Bij het agentschap MDK

Van de baggerwerken uitgevoerd in opdracht van MDK, betreft 10 à 15% baggerwerken uitgevoerd met een sleephopperzuiger in de toegang tot de haven. De hoeveelheid te factureren baggerspecie wordt gerekend in tds, die wordt gemeten in de beun (i.e. de vrachtruimte) van de sleephoppers. De meetprocedure wordt bij inschrijving voorgelegd en de kalibratie wordt opgevolgd. De baggeraars werken met het Bagger Informatie Systeem dat door de AMT wordt opgevolgd (zie infra). De vastgestelde hoeveelheden worden gecorrigeerd met contractuele boeteclausules voor eventuele overdiepten die worden vastgesteld aan de hand van de uitpeilingen.

85 à 90% van de door MDK bevolen baggerwerken betreft baggerwerken in de jachthavendokken met een cutterzuiger. Daarvan wordt de gebaggerde hoeveelheid vastgesteld door middel van in- en uitpeilingen.

Het toezicht op de onderhoudsbaggerwerken in de kustjachthavens gebeurt door twee toezichters, één per perceel⁷³.

Bij de AMT

Bij de AMT wordt voor de controle van de hoeveelheid gebaggerde specie een onderscheid gemaakt tussen aanlegbaggerwerken en onderhoudsbaggerwerken:

- Bij aanlegbaggerwerken zijn de werkzaamheden duidelijk afgelijnd en gebeurt de controle hoofdzakelijk door in- en uitpeiling.
- De onderhoudsbaggerwerken in de Schelde en de vaarpassen van de Noordzee worden uitgevoerd met baggercontracten die steunen op een middelenverbintenis. De AMT heeft altijd bewust niet voor een resultaatsverbintenis gekozen omdat de onvoorspelbaarheid van de natuur het onmogelijk maakt om op voorhand alle randvoorwaarden te kennen en te beschrijven in het bestek, waardoor de aanbestedende overheid tijdens de uitvoering van de opdracht regelmatig met belangrijke schadeclaims zou worden geconfronteerd. Als dergelijke risico's bij de aannemer liggen, zou dat bovendien leiden tot een niet te verwaar-

⁷² Onder lagunering wordt verstaan de ontwatering van specie door bezinken en consolidatie van vaste deeltjes. Een laguneringsbekken is een bekken waarin specie op een natuurlijke wijze bezinkt.

⁷³ Perceel 1: Nieuwpoort. Perceel 2: Oostende, Blankenberge en Zeebrugge.

lozen prijsverhoging omdat die zich daartegen moet indekken⁷⁴. Door te opteren voor een resultaatsverbintenis zou de Vlaamse overheid ook relevante knowhow verliezen.

Voor de onderhoudsbaggerwerken zet de aannemer continu drie tot zes sleephopperzuigers in naargelang de instructies van de AMT. Wekelijks bepaalt de AMT waar baggeren noodzakelijk is. Hydrografische peilingen zijn daarbij de voornaamste input. Ook maakt de AMT gebruik van informatie van de waterweggebruikers en loodsen en van de resultaten van de uitgevoerde baggerwerken. Het baggerprogramma bepaalt wekelijks waar en tot welke diepte elk schip mag baggeren en waar de specie moet worden gelost.

Voor de controle op de correcte bagger- en loszones, de controle op de baggerdiepte en de bepaling van de gebaggerde hoeveelheden zet de AMT toezichters in die aan boord van de baggerschepen en op het terrein de werken controleren. De leidend ambtenaren, de projectingenieurs en de toezichters worden in hun sturings- en controletaak bijgestaan door het Bagger Informatie Systeem.

Bagger Informatie Systeem

Het Bagger Informatie Systeem (BIS) is een elektronisch navigatie- en registratiesysteem om de baggerwerken te plannen, op te volgen en te controleren. Het bestaat uit drie basiselementen: software voor het plannen en opmaken van de baggeropdracht, software voor de registratie van de gegevens aan boord en software voor de verwerking en rapportering van de gegevens.

Uit de metingen berekent het BIS aan boord waar en hoe diep werd gebaggerd, waar de specie werd gestort en wat de gebaggerde hoeveelheid is. Het BIS registreert ongeveer 6 miljoen metingen per schip per week. De gegevens worden ingelezen in een database. De verwerking genereert standaardrapporten die het verloop van de baggerwerken samenvatten. Een groot deel van de rapporten zijn geografische voorstellingen: trackplots die de gevaren route en de baggerdiepte weergeven, intensiteitkaarten die aangeven waar en hoeveel werd gebaggerd en peilingen met de sleepkop die tonen tot welke diepte werd gebaggerd.

De BIS-metingen worden gekoppeld aan toezicht door AMT-personeel: zes ingenieurs tijdens de kantooruren en twintig toezichters⁷⁵ werkend in een volcontinu systeem.

⁷⁴ In Nederland opteerde Rijkswaterstaat (RWS) voor gelijkaardige baggerwerken in de contractperiode september 2011-september 2014 hoofdzakelijk voor zogenaamde prestatiecontracten (resultaatsverbintenis). De redenen daarvoor waren onder andere het ontzorgen van de opdrachtgever (de aannemer moet periodiek aantonen dat de vaarwegen die deel uitmaken van het contract aan de prestatie-eisen voldoen, waardoor RWS niet zelf meer de baggerprogramma's per week of per maand moet opstellen); zekerheid over de kostprijs over verschillende jaren omdat de aannemer een vast bedrag per maand ontvangt dat alleen wordt gecompenseerd voor de brandstofindex; het stimuleren van innovatie bij de markt, doordat de aannemer zelf voordelen haalt uit de aanwending van een goedkopere werkwijze en het optimaal inzetten van materieel (de aannemer kan door een mix van preventief en correctief onderhoud zijn schepen optimaal plannen en daarmee een lagere inschrijvingsprijs realiseren). Sindsdien werkt RWS echter niet meer met prestatiecontracten en dat om de volgende redenen die ook bij AMT de doorslag gaven om te kiezen voor een middelenverbintenis: het volledig leggen van het risico bij de aannemer voor de uitvoering van de baggerwerken brengt een hoog prijskaartje met zich omdat de aannemer bij zijn inschrijvingsprijs rekening moet houden met de belangrijke jaarlijkse fluctuaties in sedimentatie en het risico loopt op een meer dan gemiddelde sedimentatie; verder is het niet in alle baggergebieden duidelijk aantoonbaar dat (al dan niet) werd voldaan aan de prestatie-eisen (info RWS van 6 maart 2015).

⁷⁵ Het aantal toezichters bedroeg in de periode 2009-2011 17 VTE en is in 2012 opgetrokken tot 20 VTE.

Evaluatie van de aangewende controlemechanismen

Op grond van de informatie waarover het Rekenhof beschikt, lijken de aangewende controlemechanismen (in- en uitpeilingen, aanwezigheid van toezichters en elektronische controlesystemen) voldoende te waarborgen dat de gefactureerde hoeveelheden gebaggerde specie overeenkomen met de werkelijkheid.

Als de gebaggerde specie aan land moet worden gebracht, zoals bij de baggerwerken beheerd door W&Z en DS, alsook de baggerwerken in de Antwerpse haven waar de specie naar Amoras wordt afgevoerd, is daarenboven een tweede controle mogelijk bij deponering van de specie⁷⁶.

De AMT-baggercontracten zijn opdrachten volgens prijslijst, waarbij de contractanten bij de gunning eenheidsprijzen vaststellen en de schommelingen in hoeveelheden volledig voor risico van de opdrachtgever zijn. Om de juistheid te kunnen controleren van de vorderingsstaten die de aannemer indient, moet de AMT tijdens de uitvoering van de werken voldoende toezicht houden op de werkelijk gebaggerde hoeveelheden. Bij de uitvoering van de baggercontracten in de vaarpassen van de Noordzee en op de (maritieme) Schelde – die het leeuwendeel uitmaken van de jaarlijkse uitgaven voor baggerwerken in Vlaanderen – vormt de meting in de vrachtruimte (i.e. de beun) van het schip voordat de specie op de stortlocaties wordt teruggestort, de enige mogelijkheid om de gebaggerde hoeveelheden te meten. De getijdewerking, stromingen en sedimentatiefenomenen verhinderen immers een nauwkeurige meting in de vaarweg aan de hand van peilingen. Door het BIS op de baggerboten is er altijd 100% elektronisch toezicht. Daarentegen zijn de toezichters maar gemiddeld tussen de 30 en 40% van hun arbeidstijd aan boord van een baggerschip. Als een baggerschip zonder toezicht vaart, zal bij eventuele problemen in het BIS – bijvoorbeeld omdat bepaalde sensoren niet of niet goed werkten – mogelijk meer worden betaald dan daadwerkelijk gepresteerd. Volgens de AMT is dat risico tot een minimum teruggebracht door een aanscherping van de BIS-controlemechanismen in de bestekken van de nieuwe onderhoudsbaggercontracten Kust en Schelde⁷⁷.

Tijdens de looptijd van de onderhoudsbaggercontracten Kust (aanvang 12 januari 2012) en Schelde (17 juli 2006 tot 16 januari 2015) heeft de AMT op grond van vaststellingen door het BIS en de toezichters respectievelijk voor 221.000 euro en 380.000 euro boetes opgelegd en voor 784.917 euro en 444.204 euro aan gevorderde prestaties niet betaald.

⁷⁶ Tenzij wordt gekozen voor de (tijdelijke) oplossing van agitatiebaggerwerken of slibsleepen.

⁷⁷ In de nieuwe baggercontracten is het aantal opgelegde sensoren verdubbeld tot verdrievoudigd, zodat bij uitvallen van één of zelfs meer sensoren nog voldoende sensoren ter beschikking staan om een correcte meting te kunnen doen. Bovendien worden de sensoren regelmatig door de toezichters gecontroleerd. Noteren de sensoren een afwijking, dan wordt ofwel een boete opgelegd of een baggerreis (geheel of gedeeltelijk) niet betaald. In het nieuwe Scheldecontract is ook de betaalformule verfijnd en wordt die tijdens de uitvoering van de opdracht voortdurend aangepast aan bijkomende controlemetingen van de toezichters.

4.5 Verwijlinteressen

De onderzochte baggerwerken genereerden 1,4 miljoen euro aan verwijlinteressen. Het leeuwendeel ervan, zijnde 0,9 miljoen euro, is toe te schrijven aan (langdurige) onderhandelingen tussen de AMT en de aannemer naar aanleiding van een geschil met betrekking tot het Amoras-project⁷⁸. Door deze onderhandelingen konden de initieel gevorderde bedragen wel substantieel worden verminderd.

Tabel 2 – Door baggerwerken gegenereerde verwijlinteressen

Entiteit	Omschrijving aanneming	Verwijlinteressen aanneming
W&Z	Bovenschelde	90.634,20
	Zeeschelde	98.690,69
	Zeekanaal	672,05
	Totaal	189.996,94
MDK	Onderhoudsbaggerwerken 2006	263.811,78
	Onderhoudsbaggerwerken 2013 – Perceel 1	3.186,06
	Totaal	266.997,84
AMT	Westerschelde	6.203,81
	Noordzee	408,78
	Kanaal Gent-Terneuzen	7.426,79
	Amoras-project	915.590,00
	Totaal	929.629,38
DS		0
Totaal		1.386.624,16

4.6 Conclusies

De onderzochte contracten voor baggerwerken werden doorgaans gegund na mededinging. Ook blijft de looptijd van de contracten doorgaans beperkt, waardoor een regelmatig beroep op de concurrentie mogelijk is. De voorbereiding, raming en tijdige opstart van de baggeropdrachten verliepen echter niet altijd optimaal, waardoor bij sommige baggeropdrachten wijzigingen of uitbreidingen zodanige proporties aannamen dat eigenlijk sprake was van een nieuwe aanneming.

Belangrijke baggerovereenkomsten voorzien in hoofde van de aanbestedende overheid niet altijd in de mogelijkheid tot nacalculatie en prijzencontrole of kortingen voor grote hoeveelheden of de terugvloei van abnormale overwinsten.

In de haven van Antwerpen worden de baggerwerken op de Linkerscheldeoever, intussen opgelopen tot 591,1 miljoen euro, uitgevoerd op grond van een in 1972 buiten mededinging gesloten baggercontract. Volgens recente rechtspraak zijn overheidsopdrachten die gesloten zijn met miskennis van het principe van de mededinging, strijdig met de openbare orde en derhalve absoluut nietig.

⁷⁸ Zie hoofdstuk 6.4.6.

De aangewende controlemechanismen lijken voldoende te waarborgen dat de aan de waterwegbeheerders gefactureerde hoeveelheden gebaggerde specie overeenkomen met de werkelijkheid.

De laattijdige betaling van vorderingsstaten voor baggerwerken genereerde 1,4 miljoen euro aan verwijlinteressen. Het leeuwendeel ervan, voor een bedrag van 0,9 miljoen euro, is toe te schrijven aan (langdurige) onderhandelingen tussen de AMT en de aannemer naar aanleiding van een geschil met betrekking tot het Amoras-project. Door deze onderhandelingen konden de initieel gevorderde bedragen wel substantieel worden verminderd.

HOOFDSTUK 5

Baggerwerken uitgevoerd door de havenbedrijven

5.1 Situering

Sinds 1 januari 1989 is de Vlaamse overheid bevoegd voor het zeehavenbeleid. Met de invoering van het havendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten werd gestreefd naar een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden op technisch en nautisch gebied tussen het Vlaams Gewest en de havenbedrijven van Antwerpen, Gent, Oostende en Zeebrugge.

Het havendecreet stelt het Vlaams Gewest verantwoordelijk voor de aanleg en de instandhouding, met inbegrip van de verwerking van de specie, en het onderhoud van de maritieme toegangswegen en de basisinfrastructuur, de haveninterne basisinfrastructuur uitgezonderd⁷⁹.

De baggerwerken in het commerciële gedeelte van de havens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende (inzonderheid de aanligplaatsen voor de schepen en de nevendokken) vallen onder de bevoegdheid van de respectievelijke havenbedrijven. Overeenkomstig het havendecreet kunnen zij daarvoor subsidies van het Vlaams Gewest ontvangen tot 20% van de kostprijs.

Als de havenbedrijven op vraag van het Vlaams Gewest baggerwerken uitvoeren in het deel van de vaarweg in de haven die als maritieme toegangsweg is gemarkeerd en derhalve onder de bevoegdheid van het Vlaams Gewest valt, worden de baggerwerken 100% terugbetaald. In de praktijk komt alleen het GHA voor die terugbetaling in aanmerking, aangezien dat het enige havenbedrijf is dat een eigen baggervloot heeft⁸⁰. Die zogenaamde decreetskosten worden vergoed conform de overeenkomsten tussen de havenbedrijven en het Vlaams Gewest. Bij het Vlaams Gewest is de AMT de afdeling die inhoudelijk instaat voor de uitvoering van de overeenkomsten⁸¹.

⁷⁹ Zoals reeds werd aangegeven in voetnoot 9 heeft de Vlaamse Regering op 20 juli 2006 de afbakening van het begrip maritieme toegangswegen in haar besluit aangepast, zodat ook getijdedokken, zoals het Deurganckdok, en de dokken in de voorhaven van Zeebrugge daaronder vallen. Dat impliceert dat het Vlaams Gewest ook daar de baggerwerken moet financieren. De kosten daarvan bedragen 27,5 tot 35 miljoen euro per jaar, waarvan ongeveer 25 miljoen euro voor het Deurganckdok.

⁸⁰ De toewijzing van de baggerwerken aan het GHA is decretaal geregeld door artikel 29 en 29ter van het havendecreet zoals gewijzigd door artikel 65 van het decreet van 24 december 2004 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2005.

⁸¹ Vastleggingen en betalingen gebeuren op begrotingsartikel MBU/3MI-E-2-E/WT Werking en Toelagen – Ondersteuning van de Vlaamse havens van het VIF (Vlaams Infrastructuurfonds).

5.2 Vergoeding van de baggerwerken uitgevoerd door de Vlaamse havenbedrijven

Financieel overzicht

Hierna volgt een overzicht van de bedragen die de Vlaamse overheid in de periode 2009-2013⁸² aan de Vlaamse havenbedrijven heeft uitgekeerd voor baggerwerken in de havens van Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende.

Tabel 3 – Bedragen uitgekeerd door de Vlaamse overheid aan de Vlaamse havenbedrijven voor baggerwerken in de periode 2009-2013⁸³

	2009	2010	2011	2012	2013
Haven van Antwerpen	4.658.921	6.147.879	6.600.618	6.900.006	5.624.535
Haven van Gent	0	0	0	20.197	20.197
Haven van Zeebrugge	0	0	0	0	0
Haven van Oostende	0	0	0	0	0
Totaal	4.658.921	6.147.879	6.600.618	6.920.203	5.644.732

Havens van Gent, Oostende en Zeebrugge

Het Gentse Havenbedrijf ontving in de onderzochte periode 2009-2014 een subsidiebedrag van telkens 20.197 euro in 2012 en 2013 voor baggerwerken uitgevoerd in de commerciële ligplaatsen. De havens van Oostende en Zeebrugge hebben in de periode 2009-2014 geen subsidies ontvangen: de baggerspecie wordt langs de commerciële ligplaatsen met een onderwaterploeg naar de maritieme toegangswegen verplaatst, waardoor de baggerkosten minimaal blijven.

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen

In de haven van Antwerpen worden de baggerwerken op rechteroever achter de sluizen (kanaaldokken, zwaaikommen en commerciële ligplaatsen) uitgevoerd door het eigen baggerbedrijf van het GHA:

- de baggerwerken ter hoogte van de commerciële ligplaatsen en de nevendokken worden voor 20% gesubsidieerd door het Vlaams Gewest;
- de baggerwerken in de kanaaldokken en zwaaikommen – beschouwd als een onderdeel van de maritieme toegang – worden voor 100% terugbetaald door het Vlaams Gewest.

Het GHA ontving in de periode 2009-2013 in totaal 29,9 miljoen euro, waarvan 29,5 miljoen euro als 100% terugbetaling en 0,4 miljoen euro als subsidies, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

⁸² De gebaggerde hoeveelheden in 2014 en de daarmee overeenkomende uitgaven zijn nog niet definitief vastgesteld.

⁸³ Deze tabel werd samengesteld op grond van informatie verstrekt door de AMT.

Tabel 4 – Bedragen uitgekeerd aan het GHA voor baggerwerken in de periode 2009-2013⁸⁴

	Kanaaldokken en zwaaikommen (terugbetaling ad 100%)	Commerciële ligplaatsen en nevendokken (subsidies ad 20%)
2009	4.620.338	38.583
2010	6.032.595	115.284
2011	6.525.387	75.230
2012	6.822.232	77.774
2013	5.545.610	78.925
Totaal	29.546.162	385.796

Gelet op het aanzienlijke verschil in terugbetaling aan 100% voor de baggerwerken in het deel maritieme toegang van de Antwerpse haven en betoelaging aan 20% voor de baggerwerken ter hoogte van de commerciële ligplaatsen en de nevendokken, dient er een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen beide soorten baggerwerken. Het GHA heeft daartoe een registratiesysteem aangebracht op de baggertuigen van het eigen baggerbedrijf, dat het effectieve volume tds registreert. Op basis daarvan wordt de verdeling van de kosten tussen de maritieme toegang, de commerciële ligplaatsen en de niet-subsidieerbare gebieden gemaakt. Op grond van een jaarlijkse rapportering van het havenbedrijf en peilplannen maakt de AMT een eindafrekening op.

In de periode 2009-2012 betaalde het Vlaams Gewest voor de baggerwerken in de zwaaikommen en kanaaldokken aan het GHA, die deze baggerwerken uitvoerde met zijn eigen baggerbedrijf, een eenheidsprijs van gemiddeld 14,2 euro/tds. Omdat die prijs vrij hoog is, heeft het Vlaams Gewest vanaf 2013 de marktconformiteit ervan gepeild door prijzen van andere aanbestedingen voor vergelijkbare baggerwerken ernaast te leggen en door de uitvoering van de onderhoudsbaggerwerken gedeeltelijk zelf aan te sturen. Aangezien de aannemers die opdracht via een open procedure krijgen toegewezen, mag worden aangenomen dat de bekomen prijzen marktconform zijn. Die handelwijze heeft geleid tot een daling van de eenheidsprijs tot 9,5 euro/tds in 2013, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. In de periode 2009-2012 heeft de Vlaamse overheid met andere woorden gemiddeld 49% of 1,98 miljoen euro per jaar meer betaald ten opzichte van het jaar 2013⁸⁵. Op basis van de nieuwe aanbestedingsprijzen van het Scheldebaggercontract⁸⁶, waarin de onderhoudsbaggerwerken in de Antwerpse haven zijn voorzien, zal voor 2015 en later opnieuw een eenheidsprijs worden vastgelegd. Dankzij die handelwijze kan de AMT ook rechtstreeks controle uitoefenen op de aangerekende hoeveelheden.

⁸⁴ Deze tabel werd samengesteld op grond van informatie verstrekt door de AMT.

⁸⁵ Periode 2009-2012: gemiddelde hoeveelheid ad 420.908 tds/jaar x gemiddeld 14,2 euro/tds = 5.976.894 euro/jaar. Wordt deze gemiddeld jaarlijkse hoeveelheid berekend aan 9,5 euro/tds = 3.998.626 euro/jaar. Verschil = 1.978.268 euro.

⁸⁶ Bestek 20EF/2013/17; zie hoofdstuk 3.1.

Tabel 5 – Bedragen uitgekeerd aan het GHA voor baggerwerken in de periode 2009-2013 – Evolutie van de kostprijs in euro per tds⁸⁷

Kanaaldokken en zwaaiakommen (terugbetaling ad 100%)			
Jaar	Betaald bedrag	Geborgen hoeveelheid specie in tds	euro/tds
2009	4.620.337	331.396	13,9
2010	6.032.595	450.000	13,4
2011	6.525.387	450.236	14,5
2012	6.822.232	452.000	15,1
2013	5.545.610	580.026	9,5

De hoeveelheden aan gebaggerde specie en bijbehorende bedragen die het GHA aanrekende gaven in het verleden aanleiding tot discussies met de AMT. Daarenboven volstond de kleine baggervloot van het GHA niet om de baggerwerken in het onderdeel maritieme toegang van de Antwerpse haven volledig zelf uit te voeren en diende het regelmatig de hulp van de AMT in te roepen om met baggertuigen van het op dat moment lopende Schelde-baggercontract bij te springen. Uiteindelijk heeft het GHA geoordeeld dat zijn beperkte vloot beter alleen wordt ingezet voor het baggeronderhoud in de commerciële ligplaatsen en nevendokken. De AMT van haar kant zal in de toekomst alle baggerwerken in de Antwerpse haven die tot de maritieme toegang worden gerekend, zelf organiseren en rechtstreeks bekostigen⁸⁸. Daartoe werd tussen het GHA en de AMT een *afsprakennota voor baggerwerken binnen de haven* opgemaakt, die in de loop van 2015 voor goedkeuring aan de Vlaamse Regering zou worden voorgelegd.

5.3 Conclusies

In de periode 2009-2013 kende het Vlaams Gewest het GHA een bedrag toe van 29,5 miljoen euro als terugbetaling voor onderhoudsbaggerwerken in de gedeelten van de Antwerpse haven die als maritieme toegang zijn afgebakend, alsook 0,4 miljoen euro als subsidiëring voor baggerwerken ter hoogte van de commerciële ligplaatsen en de nevendokken.

Doordat het GHA de baggerwerken in de maritieme toegang heeft uitgevoerd met zijn eigen baggerbedrijf, heeft de Vlaamse overheid in de periode 2009-2012 gemiddeld 49% of 1,98 miljoen euro per jaar meer betaald ten opzichte van het jaar 2013, toen voor het eerst rekening werd gehouden met marktconforme prijzen.

Overeenkomstig een afsprakennota tussen de betrokkenen zal het GHA zijn baggervaatuigen alleen nog inzetten voor het baggeronderhoud in de commerciële ligplaatsen en nevendokken, terwijl de AMT alle baggerwerken in de maritieme toegang zelf zal organiseren en rechtstreeks bekostigen.

⁸⁷ Deze tabel werd samengesteld op grond van informatie verstrekt door de AMT.

⁸⁸ Het nieuwe Scheldebaggercontract (bestek 20EF/2013/17) houdt met die bijkomende opdracht rekening.

HOOFDSTUK 6

Stort- en verwerkings- capaciteit van vervuilde baggerspecie

6.1 Probleemschets

Baggerwerken kunnen maar plaatsvinden als de gebaggerde specie kan worden afgevoerd. De stortcapaciteit voor baggerspecie afkomstig van onderhouds- en verdiepingsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen vormt in beginsel geen probleem. Die baggerspecie is zelden vervuild en biedt derhalve geen milieutechnische problemen: ze kan gewoon worden teruggeklept in de Noordzee of de Scheldestroom.

De situatie is anders voor de baggerspecie afkomstig uit de binnenwateren, die vaak (sterk) vervuild is. De capaciteit van de beschikbare stortplaatsen en verwerkingsinstallaties is beperkt. Door bepaalde bagger- en ruimingsspecie⁸⁹ met behandelingstechnieken geschikt te maken voor hergebruik als bodem of als bouwstof, kan de nog beschikbare ruimte op stortplaatsen worden voorbehouden voor de meest verontreinigde fractie, waarvoor geen remediëring mogelijk is.

Ook de onderhoudsbaggerspecie uit de Antwerpse haven, deel rechteroever⁹⁰, is vervuild en wordt naar Amoras afgevoerd. Als de specie te veel zand bevat, kan zij momenteel niet worden behandeld door Amoras en dienen andere (beperkte) mogelijkheden te worden aangewend, zoals afvoer naar het baggerspeciedepot De Slufter, een opslagplaats voor vervuild havenslib op de Rotterdamse Maasvlakte.

De onderhoudsbaggerspecie afkomstig van het kanaal Gent-Terneuzen moet vanwege de vervuilingsgraad eveneens volledig worden gedeponereerd of verwerkt op een erkende stortplaats. Tot eind de jaren 90 van vorige eeuw werd de specie geborgen in de oude zandwinningsput Callemansputte in Zelzate, totdat de volledige bergingscapaciteit van die put (circa 3 miljoen m³) werd bereikt. De Vlaamse Regering besliste in 2008 die baggerspeciedeponie te herwaarderen en te exploiteren middels een contractuele PPS. Op 21 juni 2013 besliste de Vlaamse Regering echter *gelet op onder meer de risico's en onzekerheden en het voortschrijdend inzicht*

⁸⁹ Onder baggerspecie wordt het bodemmateriaal verstaan afkomstig van het verdiepen, verbreden of onderhouden van bevaarbare waterlopen of het aanleggen van nieuwe waterinfrastructuur, met inbegrip van kanalen, havens en dokken. Ruimingsspecie is afkomstig uit niet-bevaarbare waterlopen, sloten, grachten en vijvers. In deze audit wordt alleen ingegaan op de baggerspecie.

⁹⁰ De onderhoudsbaggerspecie van de Antwerpse linkeroever is niet vervuild en kan dus worden teruggeklept.

in het dossier, af te stappen van de PPS-opzet en de procedure stop te zetten⁹¹. De AMT zoekt naar alternatieve mogelijkheden om de kosten te drukken die gepaard gaan met het storten van deze specie. Eén van de pistes is de afvoer naar Amoras. Een andere mogelijkheid is de opvulling van valleien die ontstaan tussen twee stortplaatsen.

6.2 Kostprijs en volume van de vervuilde baggerspecie

Vervuilde baggerspecie moet hoofdzakelijk worden gedeponeed of verwerkt op een erkende stortplaats, gehuurd door of in eigendom van de baggeraar-aannemer. Dat gebeurt rechtstreeks of na een voorafgaande behandeling, zoals ontwatering. Daarnaast maakt de aannemer ook gebruik van agitatiebaggerwerken en slibslepen, technieken die enkel een verplaatsing van het sediment in de waterloop teweegbrengen en waarbij hij de baggerspecie niet dient te bergen.

De kostprijs voor het storten van vervuilde baggerspecie, al dan niet gevolgd door de verwerking ervan, bedroeg voor 2013 en 2014 respectievelijk 58,9 en 55,4 miljoen euro, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. De verwerkingskosten die W&Z genereerde, zijn vooral te wijten aan de huurkosten van de Argexput in Zwijndrecht en Kruikebe (zie hoofdstuk 6.3.1). De kosten voor het storten en verwerken van baggerspecie ten laste van DS zijn na afloop van de huurovereenkomst Argexput in Merksplas sterk verminderd (zie hoofdstuk 6.3.2). Het grootste deel van die uitgaven is voor rekening van de AMT en is in belangrijke mate toe te schrijven aan de financiering en de exploitatie van het Amoras-project (zie hoofdstuk 6.4).

Tabel 6 – Uitgaven voor baggerspecieverwerking in Vlaanderen in de periode 2009-2014

Entiteit ⁹²	Kostprijs storten/verwerken baggerspecie					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AMT	12.740.997	48.467.940	2.206.508	33.020.174	48.367.786	46.005.230
DS	0	0	2.439.404	1.104.142	381.172	80.712
W&Z	5.108.309	5.921.263	6.899.363	11.701.363	10.175.640	9.357.208
Totaal	17.849.306	54.389.203	11.545.275	45.825.679	58.924.598	55.443.150

Bij de kwantitatieve inschatting van de hoeveelheid baggerspecie moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- de jaarlijkse aangroei: de hoeveelheid sediment die zich jaarlijks voegt bij de al aanwezige hoeveelheid in de waterwegen ten gevolge van erosie, oppervlakkige afstroming en sedimenttransport;
- de historische achterstand: de hoeveelheid sediment die zich in de loop der jaren in de waterwegen heeft opgestapeld.

⁹¹ De risico's en onzekerheden hadden betrekking op de nieuwe standpunten van Eurostat omtrent de ESR-neutraliteit van het PPS-project, het inmiddels in exploitatie zijnde Amoras-project, de commerciële leefbaarheid van het project en de mogelijk niet-tolereerbare afwijkingen van de overheidsopdrachtenwet.

⁹² In de geauditeerde periode 2009-2013 gaf de door MDK gebaggerde specie geen aanleiding tot kosten voor berging of verwerking. De specie werd in beginsel rechtstreeks teruggeklept.

De historische achterstand wordt geraamd op 14 miljoen m³ of 11,2 miljoen tds⁹³. Een belangrijke oorzaak is de slechte milieuhygiënische kwaliteit van de baggerspecie en bijgevolg het gebrek aan geschikte en vergunde bergingslocaties, de beperkte verwerkingscapaciteit en de hoge kosten ervan. Van de 11,2 miljoen tds voldoet ongeveer 2,1 miljoen tds niet aan de Vlarea-kwaliteitsnorm voor bodem of niet vormgegeven bouwstof⁹⁴. Die niet rechtstreeks herbruikbare specie vergt behandeling of storting. De geraamde jaarlijkse sedimentaangroei bedraagt 1,65 miljoen tds⁹⁵, waaronder 0,3 miljoen tds afvalspecie die moet worden behandeld of gestort⁹⁶.

Als gevolg van de milieuwetgeving zijn de prijzen voor het baggeren en verwerken van de specie in de loop der jaren sterk gestegen, zodat een stijging van het budget niet leidde tot een even grote stijging van het gebaggerde, geborgen plus verwerkte volume⁹⁷.

Het voorontwerp van sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie (SUP BRS) van 2006⁹⁸ analyseerde de bestemming van baggerspecie in de bevaarbare waterwegen en onbevaarbare waterlopen in Vlaanderen. Het SUP BRS was erop gericht de hoeveelheid baggerspecie te verminderen en preventie en hergebruik te stimuleren met resultaatgerichte acties. Het bevatte behalve een analyse ook langetermijndoelstellingen en een actieplan. Op 1 juni 2007 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van SUP BRS principieel goed, waarna zij de bevoegde minister opdracht gaf een openbare consultatieprocedure te organiseren, alsook het advies in te winnen van de SERV en de Minaraad. Gelet op de fundamentele bezwaren van de waterwegbeheerders inzake de haalbaarheid en betaalbaarheid van het plan⁹⁹ kregen de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid en de OVAM de opdracht het SUP BRS aan te passen. Volgens de administrateur-generaal van de OVAM blijkt er na een rondvraag bij alle betrokkenen (waterwegbeheerders, baggeraars, verwerkers van baggerspecie) weinig animo te zijn om het ontwerpplan te reactiveren, tenzij er duidelijke engagementen zijn van de Vlaamse overheid inzake financiering. De OVAM heeft eind 2014 aan de bevoegde ministers informatie gevraagd over de voorziene budgetten tijdens deze legislatuur, maar kreeg nog geen reactie. De OVAM zou tegen eind 2015 een actualisatie uitvoeren van de delen van het ontwerp van SUP BRS uit 2007 die betrekking hebben op de verwerking van specie, ook al zou er geen duidelijkheid komen over de financiële middelen¹⁰⁰. Of er een nieuwe versie van het SUP BRS komt, is op dit moment onzeker.

⁹³ Bron: ontwerp van sectoraal uitvoeringsplan bagger- en ruimingsspecie (SUP BRS), p. 33. Het betreft alleen de historische achterstand voor de bevaarbare waterlopen. Voor de onbevaarbare waterlopen bedraagt de achterstand 16,5 miljoen m³ of 12,4 miljoen tds.

⁹⁴ Bron: ontwerp van SUP BRS, p. 34-35. Voor de onbevaarbare waterlopen gaat het om 2,3 miljoen tds.

⁹⁵ Bron: ontwerp van SUP BRS, p. 32. Het betreft alleen de geraamde jaarlijkse aangroei voor de bevaarbare waterlopen.

⁹⁶ Bron: ontwerp van SUP BRS, p. 35.

⁹⁷ Het ontwerp van SUP BRS (p. 104) geeft de volgende evolutie van de gemiddelde eenheidsprijs per m³: 1975-1980: 1,5 euro; 1980-1985: 3 euro; 1985-1990: 5 euro; 2000: 40 euro; 2006: 60 euro.

⁹⁸ Over het voorontwerp van SUP BRS, zie het Rekenhofrapport Baggerwerken, Stuk 37-F (2006-2007) – Nr. 1, p. 29-34.

⁹⁹ De kostprijsramingen bedroegen het veelvoud van de budgetten van die beheerders om de jaarlijkse aangroei te kunnen bijhouden en ook de historische achterstand systematisch te kunnen aanpakken.

¹⁰⁰ E-mail van de administrateur-generaal van de OVAM van 13 maart 2015. Met e-mail van 3 maart 2016 meldde de administrateur-generaal dat de OVAM inmiddels een beleidsnota over het beheer van bagger- en ruimingsspecie heeft opgesteld. De nota, die een beleidskader uittekent voor het beheer, nadat de beslissing tot verwijderen van sediment uit een waterloop is genomen, werd op 22 februari aan het kabinet van minister Schauvliege ter goedkeuring voorgelegd, aldus nog de administrateur-generaal. Vervolgens zal een operationeel plan worden opgesteld dat uitvoering geeft aan de beleidsnota.

In zijn brief van 26 januari 2016 deelde de minister van Mobiliteit en Openbare Werken mee dat hij zal aandringen op een bredere aanpak van de erosiebestrijding omdat de aangroei van het sediment wordt versneld door factoren waarop de waterwegbeheerders geen impact hebben, zoals aanvoer van sediment uit opwaartse waterlopen of door landerosie.

6.3 Argexputten

In 2009 voerde het Rekenhof in opdracht van het Vlaams Parlement een audit uit over de overeenkomsten die W&Z (en DS) met de nv Argex hadden gesloten voor de huur van kleiputten om daarin vervuilde baggerspecie te storten¹⁰¹. Hierna wordt ingegaan op de verdere evolutie sinds de vorige audit¹⁰² en de actualisering daarvan in het Rekeningenboek over 2010¹⁰³.

6.3.1 Argexput in Zwijndrecht en Kruibeke

W&Z sloot op 30 november 2005 met de nv Argex een overeenkomst om een uitgegraven kleiput te huren, gesitueerd op verscheidene percelen gelegen in Zwijndrecht en Kruibeke, voor een vaste termijn van vijftien jaar met het oog op de berging van grondspecie, baggerspecie of andere inerte materialen. Op de percelen beschikt W&Z over een bergingscapaciteit van 4 miljoen m³. Tegen een huurprijs van 16 euro/m³ komt de totale (niet-geïndexeerde) huurprijs zodoende op 64 miljoen euro. De huurovereenkomst stipuleerde dat de huurder onmiddellijk over een capaciteit van 1 miljoen m³ wenste te beschikken. Een bijakte, die op dezelfde dag als de huurovereenkomst werd gesloten, bepaalde de kostprijs van die onmiddellijke beschikbaarheid op 17 euro/m³, dus op een meerprijs van 1 euro/m³. De totaalprijs over een periode van vijftien jaar steeg daardoor tot 68 miljoen euro. Op 10 december 2008 sloten W&Z en de nv Argex een tweede bijakte. Die bijakte verlengde de duur van de huurovereenkomst met vijf jaar tot een vaste periode van twintig jaar.

Omdat W&Z een huurovereenkomst sloot zonder daarin een opschortende voorwaarde te laten opnemen dat het maar huurgelden zou betalen als de vereiste vergunningen voorhanden waren en het dus daadwerkelijk baggerspecie kon storten, dient het sinds 1 september 2006 maandelijks huur te betalen voor de Argexput, ongeacht of het in de put al dan niet vervuilde specie kan storten. De maandelijks huurprijs bedraagt actueel 547.306,84 euro¹⁰⁴. Wegens het niet tijdig voorhanden zijn van de vergunningen kon tot en met december 2014 maar 133.583 m³ vervuilde specie worden gestort (of 3,3% van de totaal ingehuurd stortingscapaciteit). Daarnaast werd 84.093 m³ niet-vervuilde specie in de Argexput gestort, wat oorspronkelijk niet was voorzien omdat niet-vervuilde specie veel goedkoper kan worden geborgen. Tot en met december 2014 heeft W&Z voor de huur van de put al 47,6 miljoen euro aan (geïndexeerde) huurgelden betaald.

¹⁰¹ Stuk 40-A (2008-2009), Nr. 1.

¹⁰² Stuk 36 (2011-2012) – Nr. 1, 154-157.

¹⁰³ De onderscheiden waterwegbeheerders huren verschillende putten om daarin (meestal vervuilde) specie te storten. Een voorbeeld vormt de deponie te Eine/Nederename (Oudenaarde). Met betrekking tot deze deponie wordt verwezen naar de parlementaire vraag nr. 189 van 3 november 2015 en het opvolgend antwoord van de minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 2 december 2015. Behoudens de huur van de Argexputten werden de huurovereenkomsten met betrekking tot dergelijke deponieën niet in de audit betrokken.

¹⁰⁴ Prijspeil december 2014. Het bedrag is samengesteld uit de basishuurprijs ad 478.372,10 euro (inclusief btw) vermeerderd met de indexatie ad 68.934,74 euro.

De onmiddellijke beschikbaarheid van 1 miljoen m³ bergingscapaciteit¹⁰⁵ kon niet worden aangewend omdat tot november 2012 de nodige vergunningen niet voorhanden waren. Overigens diende W&Z in het eerste huurjaar al een vierde van de totale huurprijs voor de volledige vijftien jaar te betalen omdat de medecontractant het eerste jaar al een vierde van de totale stortcapaciteit op dat moment ter beschikking diende te stellen.

Sinds 27 november 2012 is de Argexput uiteindelijk volledig vergund geraakt. Om de site echter klaar te maken voor exploitatie, diende nog een inrichtingsplan te worden opgemaakt, voorgeschreven door de sectorale milieuwetgeving. Het inrichtingsplan werd goedgekeurd op 25 oktober 2013. De inrichtingswerken werden opgestart op 1 mei 2014. Volgens W&Z zal, na vrijgave van die werken door de milieu-inspectie, 75% van de capaciteit beschikbaar zijn¹⁰⁶.

Door bijakte nr. 5 van 11 september 2013 wordt de duur van de huurovereenkomst met tien jaar verlengd tot dertig jaar, waardoor de huur nu een einde zal nemen op 31 december 2035. Verwijzend naar de aan de verhuurder door de artikelen 9 en 10 van de huurovereenkomst geboden mogelijkheid om van de huurder (W&Z) ruimte in te huren voor het deponeren van 1 miljoen m³ specie tegen een bedrag van 16 euro per geborgen m³, bepaalt deze bijakte verder dat de verhuurder van deze mogelijkheid zal gebruik maken en daarvoor een bedrag van 16 miljoen euro zal betalen, te verhogen met de herziening op het ogenblik van facturatie, ongeacht het effectief door hem gestorte volume¹⁰⁷.

6.3.2 Argexput in Merksplas

Op 27 juli 2007 heeft DS een gelijkaardig huurcontract gesloten met Argex met het oog op de berging van (vervuilde) baggerspecie in de kleiput van Merksplas.

Omdat DS lering had getrokken uit de huurovereenkomst gesloten door W&Z, kon het betere condities bedingen: voor deze Argexput diende maar huur te worden betaald zodra de vereiste vergunningen waren verkregen en daadwerkelijk vervuilde specie kon worden gestort, de huur begon maar te lopen vanaf de ontvangst van de vergunningen, het beheer en het onderhoud van de put waren voor rekening van de verhuurder en de huurprijs was goedkoper dan die bedongen door W&Z¹⁰⁸.

In totaal werd 180.000 m³ baggerspecie, afkomstig uit het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten, gestort in de Argexput in Merksplas. Daarvoor werd in totaal 3,8 miljoen euro aan huurgelden betaald. De huurovereenkomst is inmiddels beëindigd.

¹⁰⁵ Artikel 7 van de huurovereenkomst bepaalt: *De huurprijs van 16 euro/m³ wordt niet verminderd gedurende de ganse duur van de huurovereenkomst en geldt voor de voorziene hoeveelheid van 4 miljoen m³. De huurder wenst onmiddellijk over een capaciteit van 1 miljoen m³ te beschikken. De betaling in het 1^e jaar gebeurt maandelijks telkens vóór de 15^e a rato van de gestorte hoeveelheid met een minimum bedrag van één twaalfde van 16 miljoen euro.*

¹⁰⁶ E-mail van W&Z van 15 juni 2015.

¹⁰⁷ Overeenkomstig bijakte nr. 5 zal de betaling voor twee schijven van 500.000 m³ gebeuren. Van de eerste schijf worden gedurende de eerste tien jaar jaarlijkse voorschotten gefactureerd, waarvoor telkens tien jaar uitstel van betaling wordt verleend: in 2014 wordt 50.000 m³ gefactureerd, die pas in 2024 wordt betaald; dat wordt herhaald tot in 2023, waarbij de respectievelijke schijf wordt betaald in 2033. Dat uitstel van betaling is een onderhandelde compensatie voor de door W&Z verkregen kosteloze termijnverlenging van tien jaar. Voor de tweede schijf van 500.000 m³ zal jaarlijks per saldo worden afgerekend naargelang de geborgen hoeveelheden. Dat jaarlijkse saldo zal worden bepaald op basis van tegensprekelijke terreinmetingen en de inwegingen opgenomen in het stortregister. Aan het einde van de huurovereenkomst zal desgevallend het resterende niet-gestorte volume worden gefactureerd.

¹⁰⁸ Stuk 40-A (2008-2009), Nr. 1, p. 35.

6.4 Amoras-project

6.4.1 Inleiding

Omdat de berging van de (hoofdzakelijk vervuilde) onderhoudsbaggerspecie in de Antwerpse haven haar verzadigingspunt had bereikt, zocht de Vlaamse overheid naar andere oplossingen om de specie te bergen. Daartoe heeft zij het Amoras-project uitgewerkt.

Amoras, een mechanische slibontwateringsinstallatie, scheidt in een eerste stap het aanwezige zand in de onderhoudsbaggerspecie af om het daarna te recupereren. De resterende fijne slibfractie wordt met behulp van filterpersen mechanisch ontwaterd. Het filtraatwater wordt via een waterzuiveringsinstallatie gezuiverd, vooraleer te worden geloosd in de dokken. De geperste filterkoeken worden geborgen op een nieuw ingerichte bergingslocatie. Amoras beslaat 64 ha in het Antwerpse havengebied¹⁰⁹.

Het Amoras-project bestaat uit twee delen: de bouw van de installaties door een aannemerscombinatie en een (eerste) exploitatiefase ervan door de aannemerscombinatie gedurende vijftien jaar. Daarna dient de aannemer een bedrijfszekere installatie af te leveren aan het opdrachtgevend bestuur, dat dan beslist hoe de verdere exploitatie zal gebeuren.

6.4.2 Besluitvorming

Op 20 juli 2006 gaf de Vlaamse Regering groen licht voor het Amoras-project. In dezelfde beslissing werd de bevoegde minister gelast de nodige onderhandelingen te voeren met het GHA met het oog op een overeenkomst waarin de wederzijdse bevoegdheden bij de bouw en de exploitatie van de installatie, evenals de kostenverdeling, zouden worden vastgelegd.

In de nota aan de Vlaamse Regering voorafgaand aan de beslissing van 20 juli 2006 werd de bouwkost van de Amoras-installatie geraamd op 64,7 miljoen euro inclusief btw. Voor de verwerkingskosten bepaalde de nota *dat elk van beide partijen de verwerkings- en bergingskosten zal betalen van de slibvolumes afkomstig van de dokken onder zijn beheer. De verwerkingskost per volume-eenheid wordt afgeleid van de inschrijvingsprijzen op de offerteaanvraag*. De te verwerken jaarlijkse volumes werden geraamd op 400.000 à 500.000 tds ten laste van het Vlaams Gewest en 100.000 tds ten laste van het GHA. De jaarlijkse exploitatiekost (inclusief btw) ten laste van het Vlaams Gewest zou volgens de nota liggen tussen 14,1 miljoen euro (voor 400.000 tds) en 16,6 miljoen euro (voor 500.000 tds).

Na onderhandelingen ondertekenden de Vlaamse overheid en het GHA op 18 augustus 2008 een overeenkomst waarin het Vlaams Gewest er zich toe verbond zowel operationeel als financieel uitvoering te geven aan het Amoras-project en tijdens de exploitatiefase de onderhoudsbaggerspecie te ontvangen die het GHA zou baggeren binnen het Antwerpse havengebied zonder een vergoeding aan het GHA aan te rekenen. Het GHA van zijn kant verbond er zich toe de gronden in zijn eigendom bij wege van domeinconcessie tegen een symbolisch bedrag van 100 euro/jaar voor een duur van dertig jaar ter beschikking te stellen voor de realisatie van

¹⁰⁹ De ontwateringsinstallatie met een oppervlakte van 250.528 m², de zandafscheidingsinstallatie met een oppervlakte van 10.359 m² en de deponie van de filterkoeken met een oppervlakte van 379.852 m².

het Amoras-project en tijdens de exploitatiefase in te staan voor de continue aanvoer van onderhoudsbaggerspecie. Van enige tussenkomst in de exploitatiekost was geen sprake meer¹¹⁰.

Intussen is een addendum bij de overeenkomst van 18 augustus 2008 in voorbereiding¹¹¹ dat (1) toelaat ook vervuilde baggerspecie afkomstig van buiten de Antwerpse haven te aanvaarden, te verwerken, en te bergen; (2) de concessieperiode verlengt van dertig tot vijftig jaar; (3) extra bergingscapaciteit creëert in het voordeel van het Vlaams Gewest; (4) in hoofde van het GHA de verplichting doet vervallen om in te staan voor de aanvoer van minimale maandelijks hoeveelheden baggerspecie¹¹². Daarenboven neemt het GHA in het addendum de middelenverbintenis op zich om het Vlaams Gewest bijkomend een terrein van circa 7.000 m² in concessie te geven nodig voor de uitbreiding van de zandafscheidingsinstallaties.

Op 18 juli 2008 gunde de Vlaamse Regering, na Europese mededinging, de opdracht voor het Amoras-project aan een aannemerscombinatie voor een totaalbedrag van 482,2 miljoen euro. Het bedrag omvat:

- 117,9 miljoen euro voor de bouwfase (fase 1), gefinancierd met 46,9 miljoen euro aan eigen middelen en 71 miljoen euro geprefinancierd door de aannemerscombinatie (wat een financieringskost van 35,4 miljoen euro met zich brengt),
- 328,9 miljoen euro (of 21,9 miljoen euro per jaar) voor de eerste exploitatiefase van vijftien jaar (fase 2).

Tijdens de exploitatiefase gebeurt de terugbetaling van de prefinanciering middels een jaarlijkse betaling van 7,1 miljoen euro. Op basis van de voorziene exploitatie en de terugbetaling van de prefinanciering moet de Vlaamse begroting derhalve jaarlijks in 29 miljoen euro kredieten voorzien¹¹³ over een periode van vijftien jaar.

Sinds 1 oktober 2011 is Amoras in exploitatie. De vijftienjarige exploitatieperiode loopt tot 30 september 2026.

De voorbereiding en exploitatie van het Amoras-project vallen onder de bevoegdheid van de AMT.

¹¹⁰ Wel wordt in de notulen van de raad van bestuur van het GHA van 16 maart 2015 over het addendum aan de overeenkomst van 18 augustus 2008 berekend dat de door het GHA jaarlijks gederfde inkomsten van de voor de symbolische vergoeding van 100 euro aan het Vlaams Gewest toegekende domeinconcessies voor Amoras, neerkomen op 3,1 miljoen euro/jaar (concessietarieven 2014). Op de oorspronkelijk toegekende concessieperiode van dertig jaar betekent dat een verlies van 93 miljoen euro. Wordt rekening gehouden met de exploitatieverlenging met twintig jaar, voorzien in het ontwerp-addendum bij de overeenkomst van 18 augustus 2008, loopt dat verlies op tot 155 miljoen euro.

¹¹¹ Het addendum is al ondertekend door het GHA. De AMT bereidt het dossier voor met het oog op goedkeuring door de Vlaamse Regering.

¹¹² Aangezien het Vlaams Gewest de werkzaamheden van het GHA in de maritieme toegangswegen van de Antwerpse haven heeft overgenomen, kon de hoeveelheid specie die het GHA moest aanleveren aan Amoras immers niet meer worden gehaald.

¹¹³ Het bedrag van 21,9 miljoen euro voor de exploitatiekost wordt voorgesteld als een vast bedrag, maar in de praktijk betreft het een raming. De exploitatiekost wordt immers bepaald door het effectieve tonnage aan verwerkte specie. Op de te betalen kost zijn ook prijssherzieningsfactoren van toepassing om tegemoet te komen aan de stijgende productiekosten (lonen, grondstoffen,...).

6.4.3 Gebrek aan parlementaire machtiging

De bouwfase van het Amoras-project werd deels gefinancierd door een lening die de aannemer aanging. Die financiering (71 miljoen euro verhoogd met 4,7 miljoen euro aan intercalaire intresten) zal gedurende de looptijd van de exploitatie aan de aannemer worden terugbetaald. Het betreft dus een overeenkomst met een alternatieve financiering waarbij de Vlaamse Regering zich ertoe verbindt gedurende vijftien jaar de prefinanciering af te betalen. Die werkwijze is volledig gelijklopend met een DBF(M)-overeenkomst, waarbij de overheid een beschikbaarheidsvergoeding voor investeringen betaalt. Een dergelijk engagement kan alleen worden aangegaan als het Vlaams Parlement voorafgaandelijk aan de gunningsbeslissing de nodige machtiging heeft verstrekt aan de Vlaamse Regering¹¹⁴, wat voor dit project niet is gebeurd.

6.4.4 Onzorgvuldige voorbereiding

Underschatting van de bouwkost

In de nota aan de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 werd de bouwkost voor Amoras geraamd op 64,7 miljoen euro.

Twee jaar later, bij de toewijzing van de overheidsopdracht in 2008, bedroeg de reële kostprijs voor de bouwfase 117,9 miljoen euro. Tijdens de bouwfase werden nog heel wat wijzigingen aangebracht aan de constructie van de Amoras-installatie en middels bijkomende werken opgedragen aan de zittende aannemer. Het betrof onder andere aanpassingen aan de constructie van een onderwatercel en aan het bagger- en effluentietracé, alsook het plaatsen van een warmteleveringssysteem, voor een totaalbedrag van 15 miljoen euro.

Intussen is de bouwkost al opgelopen tot 155,9 miljoen euro¹¹⁵. In dat bedrag zit ook de kostprijs van de opschaling van de zandafscheiding (ZAS+) vervat (zie infra), geraamd op 22,9 miljoen euro. De totale huidige bouwkost bedraagt derhalve 91,2 miljoen euro (141%) meer dan het bedrag dat de minister van Openbare Werken in 2006 heeft geraamd. Worden de meerwerken verbonden aan de constructie van ZAS+ (22,9 miljoen euro) en de voormelde meerwerken (15 miljoen euro) bij elkaar geteld, dan wordt een bedrag van 37,9 miljoen euro bereikt of 32% van de oorspronkelijk toegewezen constructieprijs van 117,9 miljoen euro.

Aankoop van baggerequipment

Het bestek verplichtte de aannemer het verschil te financieren tussen de totale kostprijs van fase 1 (bouwfase) en het budget van 46,9 miljoen euro waarin het bestuur zelf voorzag. Daarvoor moest hij in zijn offerte een financieringskostprijs opgeven. Na sluiting van de overeenkomst kon de AMT over een bijkomend budget van 30,7 miljoen euro beschikken. Zij zou echter aan de financier 6 miljoen euro herschikkingskosten voor de ontbinding van de swap

¹¹⁴ Verslag van het Rekenhof van het onderzoek van de ontwerpen van decreet houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007, Stuk 16 (2006-2007) – Nr. 1, p. 6; Verslag van het Rekenhof van het onderzoek van de ontwerpen van decreet houdende de aanpassing van de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007, Stuk 20 (2006-2007) – Nr. 1, p. 20.

¹¹⁵ 118 miljoen euro (inschrijvingsbedrag) + 22,9 miljoen euro (ZAS+) + 15 miljoen euro (verrekening nr. 2). Dat bedrag houdt geen rekening met de aankoop van baggerequipment middels verrekening nr. 1.

moeten betalen¹¹⁶. Om dat te vermijden, kocht het Vlaams Gewest met een deel van het beschikbare krediet baggerequipment aan dat de aannemer normaal bij de opstart van fase 2 (exploitatiefase) diende aan te kopen voor 14,2 miljoen euro (exclusief btw). De aankoop zou volgens de AMT de totale exploitatiekosten met 14,5 miljoen euro verminderen, doordat de eenheidsprijs voor een aantal exploitatiehandelingen naar beneden kon worden bijgesteld. In zitting van 7 oktober 2011 verleende de Vlaamse Regering haar goedkeuring. Pas na afloop van de vijftienjarige exploitatieperiode zal, door het afwegen van de aankoopkost ten opzichte van de geactualiseerde besparingen op de exploitatiekosten, kunnen worden beoordeeld of de vervroegde aankoop van het baggerequipment een financieel voordelige operatie was.

Zandafscheidingsproblematiek

Het Amoras-project werd geconcipieerd voor de verwerking van slib met een gemiddeld zandpercentage van 10% en met een maximumgrens van 15%. Hoewel het de bedoeling was slib te verwerken afkomstig van de hele Antwerpse haven, steunt het zandpercentage maar op 13 staalnames in eenzelfde beperkt gebied van de Antwerpse haven, genomen door het GHA in 2005. Die stalen vertoonden bovendien belangrijke verschillen: zowat de helft vertoonde zandpercentages boven de 15% met pieken tot boven 50%. Al tijdens de voorbereiding van de aanneming rezen twijfels over de werkelijk te verwachten zandpercentages, zonder dat daaruit echter de nodige conclusies werden getrokken¹¹⁷. De AMT stelt dat *in consensus tussen de AMT en het GHA besloten werd om Amoras te concipiëren voor baggerspecie met zandgehalten tussen 5 en 15% (gemiddeld 10%). Er werd op dat moment door AMT zelf geen bijkomend onderzoek uitgevoerd. Reden hiertoe was dat alle baggerwerken binnen het Antwerps havengebied werden uitgevoerd door de eigen baggerdienst van het Antwerps havenbedrijf. Zij stonden dan ook zelf in voor de voorafgaande monsternames en analyses ervan. Het is pas bij de bouw van Amoras en met het oog op de exploitatie ervan door AMT dat gestart werd met eigen monsternames en analyses*¹¹⁸.

Volgens de AMT *leert zowel de ervaring van de afgelopen exploitatieperiode als de olijsting van de toekomstige aan te pakken baggerzones dat het maximaal zandpercentage van 15% slechts in een beperkte baggerhoeveelheid kan gerespecteerd worden*. Sinds de opstart werd er altijd specie met meer dan 15% zand aangevoerd en diende de helft van de aangevoerde specie niet-ontzand te worden afgevoerd naar de indikvijvers. Enerzijds vermindert dat het rendement van de installaties, anderzijds brengt het extra kosten mee om het overtollige zand uit de indikvijvers te verwijderen. Het Rekenhof heeft de AMT gevraagd een berekening te maken van de geraamde jaarlijkse meerkost¹¹⁹. De AMT kwam uit op een gemiddelde meerkost van

¹¹⁶ Het Rekenhof heeft in zijn audit *Verrekeningen bij de Afdeling Maritieme Toegang* (Stuk 37-K (2012-2013) – Nr. 1, p. 26-27) vastgesteld dat bij gebrek aan een formele, zorgvuldig onderbouwde en gemotiveerde adviesverlening door het departement Financiën en Begroting, geen zekerheid bestaat over de correctheid van de voor de schuldherschikking gevraagde prijs van 6 miljoen euro.

¹¹⁷ Zie de processen-verbaal van de volgende vergaderingen van het GHA, de AMT en een begeleidend studiebureau: bespreking nr. 39 van 23 juni 2005, punt 4.3.2; bespreking nr. 41 van 7 september 2005, punt 4.4 en bespreking nr. 42 van 29 september 2005, punt 4.4. Tijdens de vergadering van 29 september 2005 opperde het begeleidend studiebureau dat de metingen mogelijks in vraag moeten worden gesteld; het GHA was echter van oordeel dat nieuwe testen waarschijnlijk niet tot een voldoende verduidelijking zouden komen. De notulen maken geen melding van reacties van de AMT op de discrepanties.

¹¹⁸ E-mail van de AMT van 4 september 2014.

¹¹⁹ Het gaat om meerkosten die voortvloeien uit het gegeven dat de oorspronkelijke zandafscheidingsinstallatie maar de helft van de zandhoeveelheid uit de baggerspecie kan extraheren waardoor de andere helft in de baggerspecie achterblijft, daarna in indikvijvers terechtkomt en daar dan 1 à 2 maal per jaar dient uit te worden verwijderd.

circa 1,2 miljoen euro per jaar. Sinds de inwerkingstelling van Amoras in 2011 komt dat neer op ongeveer 4,8 miljoen euro. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de voorbereiding onzorgvuldig is verlopen. Eenzelfde mening was overigens ook de inspecteur van Financiën toegegaan, die in zijn nota van 18 december 2013 inzake ZAS+ schrijft *dat de immense investering in de Amoras-installatie als ondoordacht moet bestempeld worden*.

Omdat de aangevoerde baggerspecie niet op een economisch verantwoorde manier kon worden verwerkt, werd beslist Amoras uit te rusten met een geoptimaliseerd (opgeschaald) ZAS+ dat specie met zandgehalten tot 50% aankan. Daartoe heeft de AMT een (ontwerp van) overeenkomst met ramingsstaat opgesteld. De totale kostprijs voor de opschaling werd geraamd op 18,2 miljoen euro (inclusief btw). De Vlaamse Regering heeft de overeenkomst goedgekeurd op 20 december 2013. Intussen is ZAS+ nog altijd in constructie en is de kostprijs opgelopen tot 22,9 miljoen euro.

In reactie op deze vaststellingen werpt de AMT diverse argumenten op waarom uiteindelijk niet werd geopteerd voor een installatie die een hoger zandpercentage kon verwerken¹²⁰.

Eenzijds stelt de AMT dat zij op basis van artikel 29, §1, van het Havendecreet tot 2011 geen inzage had in de baggertechnische gegevens daar het GHA zelf de baggerwerken uitvoerde. Volgens de AMT kon zij dan ook niet weten wat het zandpercentage was en vertrouwde zij hiervoor op het GHA. Het Rekenhof stelt echter vast dat het aangehaalde artikel 29, §1, van het decreet geen enkele bepaling bevat die de AMT zou verboden hebben deze gegevens op te vragen. Bij de voorbereiding van een dergelijk groot en omvangrijk infrastructuurproject zoals Amoras is het een minimumvereiste dat deze gegevens worden opgevraagd. Zoals hoger vermeld waren de resultaten van de weinige voor het project door het GHA uitgevoerde monsternames wel aan de AMT voorgelegd en daaruit bleken ook veel hogere zandpercentages dan 15%.

Anderzijds stelt de AMT dat het GHA te weinig rekening hield met het feit dat de derde Scheldeverruiming pas nut zou hebben als er ook binnen de haven voldoende diepgang was. Daartoe moest meer onderhoudsbaggerspecie, die per definitie een hoger zandpercentage heeft, uit de haven gebaggerd worden. Het Rekenhof is van oordeel dat de AMT als zorgvuldig waterwegbeheerder van deze premisse op de hoogte was of had moeten zijn bij het vaststellen van de technische specificaties van de Amoras-installatie.

6.4.5 Grotere hoeveelheden baggerspecie

Hogere exploitatiekosten

Door de verdere verdieping van de Westerschelde en een inhaaloperatie van onderhoudsbaggerwerken in de Antwerpse haven werd veel meer te verwerken specie naar Amoras gebracht dan voorzien in de voormelde nota aan de Vlaamse Regering (400.000 à 500.000 tds ten laste van de AMT en 100.000 tds ten laste van het GHA¹²¹), zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

¹²⁰ Brief van de secretaris-generaal van het departement MOW van 4 november 2015.

¹²¹ Van de totaal aangevoerde hoeveelheden heeft jaarlijks maar een verwaarloosbare hoeveelheid tds betrekking op baggerspecie afkomstig van baggerwerken ter hoogte van de commerciële ligplaatsen en de nevendokken, met andere woorden plaatsen die onder de bevoegdheid van het GHA vallen: voor 2012 circa 5% of 39.814 tds; voor 2013 circa 0,9% of 12.950 tds en voor 2014 circa 2,5% of 49.820 tds.

Tabel 7 – Baggerspecie (in tds) aangevoerd naar Amoras in de periode 2012-2014¹²²

	2012	2013	2014
AMT	263.815	859.956	1.810.342
GHA	532.465	578.930	182.443
Totaal	796.280	1.438.886	1.992.785

Die belangrijke overschrijdingen van de geraamde jaarlijkse hoeveelheden baggerspecie hebben op hun beurt aanleiding gegeven tot belangrijke meeruitgaven, bovenop de voorziene jaarlijkse betaling van 21,9 miljoen euro Amoras-exploitatiekosten: 1,83 miljoen euro in 2012, 11,04 miljoen euro in 2013 en zelfs 18,23 miljoen euro in 2014.

Om de grotere hoeveelheden te verwerken, werd op het deel van de site waar de specie wordt ontwaterd overgeschakeld van een exploitatieregime van vijf dagen op zeven naar zeven dagen op zeven. Het nieuwe exploitatieregime werd ingevoerd op 1 augustus 2013 en beëindigd op 31 juli 2015.

Compensatie voor het gewijzigde exploitatieregime

De wijziging van het exploitatieregime gaf aanleiding tot bijkomende kosten, zoals opleiding en aanwerving van bijkomend personeel en premies voor zaterdag- en zondagwerk. Aangezien de offerteprijzen per verwerkte tds dalen bij toenemende hoeveelheden, zou de gemiddelde prijs per tds moeten dalen. Volgens de AMT moest de exploitant echter niet in zo'n grote hoeveelheid voorzien en kon hij dus uitgaan van een hogere gemiddelde prijs per verwerkte tds. Om dat te compenseren, betaalt de AMT voor elke verwerkte tds (in de fase van ontwatering) boven de grens van 630.000 tds op jaarbasis een compensatie van 8 euro, of 11 euro inclusief herzieningen en btw. De compensatie, die voor het eerste jaar met gewijzigd exploitatieregime een kostprijs van 2,8 miljoen euro met zich bracht, is intussen betaald. De afdeling Algemene Technische Ondersteuning (ATO) had nochtans in diverse adviezen het standpunt ingenomen dat de compensatie zeer hoog was en geen rekening hield met de in het bestek opgenomen hoeveelheden, die overigens werden gebruikt om de prijzen van de verschillende inschrijvers te vergelijken¹²³.

Rekening houdend met de contractueel vastgestelde forfaitaire prijzen voor verschillende productievorken per maand¹²⁴, de onderbouwde adviezen van de ATO en het gegeven dat de aanpassing van het exploitatieregime niet essentieel was maar dat het louter ging om een

¹²² Informatie van de AMT in e-mail van 30 maart 2015.

¹²³ Adviezen van de ATO van 15 juli 2014, 23 oktober 2014 en 23 december 2014.

¹²⁴ In de meetstaat zijn immers forfaitaire prijzen opgegeven voor verschillende productievorken per maand (bijvoorbeeld x euro voor post y als maandelijks productie tussen 33.001 en 42.000 tds ligt). Het scenario 4 (met de laagste forfaitaire prijzen) betreft het geval dat de productie hoger ligt dan 50.000 tds per maand. Een maximale productie waarboven de opgegeven prijzen niet meer gelden is er niet. De enige bovengrens vermeld in het bestek is een raming van maximaal aangevoerde specie (80.000 tds per maand). Het gaat echter om aangevoerde en niet om ontwaterde tds, waardoor de opgegeven hoeveelheden moeilijk kunnen worden vergeleken. Daarenboven geeft het bestek ook aan dat het om een raming gaat en dus geen absoluut maximum is. Omdat geen enkele post van de meetstaat het mogelijk maakt de forfaitaire vergoeding per verwerkte tds te betalen, werd de vergoeding opgenomen in een andere post van de vorderingsstaat, die dan ook oneigenlijk wordt gebruikt. Ook voor andere meerkosten, zoals toelagen voor weekendwerk, wordt een vergelijkbare werkwijze gevolgd.

planmatige wijziging van de voorziene werkzaamheden¹²⁵, is het Rekenhof van oordeel dat de toegekende compensatie in belangrijke mate een gratuïteit uitmaakt en daarenboven een inbreuk betekent op de principes van de forfaitaire prijs, het gelijkheids-, het mededingings- en het transparantiebeginsel.

Terugvloed van baggerspecie uit de onderwatercel in het kanaaldok

De aangevoerde onderhoudsbaggerspecie uit de havendokken wordt tijdelijk gestockeerd in een onderwatercel¹²⁶ in het Antwerpse kanaaldok, in de onmiddellijke nabijheid van Amoras. Een baggertuig verpompt de specie dan naar de wal, waar het verwerkingsproces start. De onderwatercel dient dus als buffer tussen de onderhoudsbaggerwerken in de Antwerpse haven en de slibverwerking, zodat beide activiteiten – weliswaar op elkaar afgestemd – onafhankelijk van elkaar kunnen plaatsvinden.

Begin 2012 stelde de AMT een spontane terugvloed vast van de gedeponeerde baggerspecie in de onderwatercel naar het kanaaldok, wat noch door de AMT, noch door de aannemerscombinatie was voorzien. De terugvloed is aanzienlijk: 25% in 2012, 47% in 2013 en 52% in 2014¹²⁷. Zoals uit tabel 7 blijkt, werd in 2013 en 2014 respectievelijk 2 tot 3 keer de voorziene hoeveelheid tds (600.000 tds) naar Amoras gebracht. In m³ uitgedrukt bedroeg de aanvoer respectievelijk 4.865.135 en 5.933.274 m³ en de afvoer respectievelijk 3.457.088 en 4.097.561 m³. Aangezien de onderwatercel maar een capaciteit heeft van circa 300.000 m³, is die grote aanvoer de hoofdoorzaak voor het onbewerkt terugvloeden van een belangrijk deel van de specie¹²⁸. Elke verdere aanvoer van baggerspecie die groter is dan de verwerkingscapaciteit van Amoras leidt noodzakelijkerwijze tot een spontane terugvloed van baggerspecie, die dan opnieuw moet worden opgebaggerd en in de onderwatercel gestort, waar een deel voor een tweede, derde, ... maal wegvloeit.

Volgens de AMT zou de kostprijs voor het opnieuw baggeren en storten in de onderwatercel van de teruggevloede specie slechts 1,8 euro per tds bedragen, wat vijfmaal minder is dan de gemiddelde kostprijs van baggerwerken in de Antwerpse haven van 9,5 euro. Het Rekenhof heeft twijfels bij deze zeer lage kostprijs. Behoudens het aspect van de kortere afstand tussen de baggerzone en de onderwatercel wordt het prijsverschil onvoldoende gerechtvaardigd. Zelf als het cijfer van 1,8 euro per tds wordt gebruikt om de kostprijs van het opnieuw baggeren van de specie te berekenen, belooft de kostprijs 3,4 miljoen euro voor de periode 2012-2014¹²⁹.

¹²⁵ Brief van de secretaris-generaal van het departement MOW van 4 november 2015: *Het voorwerp van de aanneming voorziet een "normaal" exploitatieregime gedurende 15 jaar. Wanneer wegens economische redenen het regime gedurende 2 jaar verhoogd dient te worden – en men dus tijdelijk versneld meer specie uit het systeem moet halen om te verwerken – betekent dit niet automatisch een essentiële wijziging van de aanneming. [...] Dit is louter een planningtechnische wijziging van de beoogde werkzaamheden.*

¹²⁶ Een onderwatercel is een aangelegde holte in de bodem van bijvoorbeeld een havendok, die bovendien wordt afgedamd. Zo ontstaat een cel onder water waarin baggerspecie kan worden gestort zonder dat het zich opnieuw over de bodem verspreidt.

¹²⁷ De AMT verwacht dat vanaf augustus 2015, wanneer het werkregime van 7 dagen op 7 wordt teruggeschroefd naar 5 op 7, de terugvloed zal dalen tot 25%.

¹²⁸ Zoals blijkt uit het ontwerprapport van het Waterbouwkundig Laboratorium (2015) dat de problematiek van de terugvloed in opdracht van de AMT onderzocht.

¹²⁹ Voor 2012: 796.280 tds x 25% terugvloed x 1,8 euro = 358.326 euro; voor 2013: 1.438.886 tds x 47% terugvloed x 1,8 euro = 1.217.298 euro; voor 2014: 1.992.785 x 52% terugvloed x 1,8 euro = 1.865.247 euro.

6.4.6 Buiten mededinging opgedragen meerwerken en wijzigingen tijdens de uitvoering

Tijdens de bouwfase werden heel wat wijzigingen aangebracht aan de Amoras-installatie en middels bijkomende werken opgedragen aan de zittende aannemer (zie supra *onderschatting bouwkost*). Het Rekenhof is van oordeel dat met een zorgvuldigere voorbereiding van het Amoras-project de AMT een groot deel van de bijkomende werken had kunnen voorzien¹³⁰ en aan de mededinging had kunnen onderwerpen. Voor die werken echter heeft het prijsregulerende effect van de concurrentie in het geheel niet gespeeld: de meerwerken werden bijna altijd geregeld middels OP-posten.

Verder kocht het Vlaams Gewest tijdens de bouwfase baggerequipment aan dat de aannemer normaal bij de exploitatiefase diende aan te kopen. Ook die verschuiving komt voor als een belangrijke aanpassing van de in mededinging gestelde werken, die aan de concurrentie had moeten zijn onderworpen.

Voormelde wijzigingen hebben het economische evenwicht van de overeenkomst verstoord in het voordeel van de aannemer op een wijze die de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht niet bedoelden. Dat vormt een inbreuk op de basisprincipes van gelijkheid en mededinging en ondermijnt het wettelijk vastgelegde principe van de forfaitaire prijs. Het Rekenhof merkt op dat de plicht van aanbestedende overheden om het mededingings- en transparantiebeginsel en het beginsel van de gelijke behandeling van de inschrijvers op een overheidsopdracht te eerbiedigen niet alleen geldt voor de gunningsfase, maar ook voor de uitvoeringsfase. Tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht mag zij dan ook geen wezenlijke wijzigingen aanbrengen. Als dat toch noodzakelijk is, vormen de wijzigingen een nieuwe overheidsopdracht, waarvoor de overheid in beginsel een nieuwe gunningsprocedure moet uitschrijven. Het Rekenhof verwijst naar de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, die dat op principiële wijze heeft bevestigd¹³¹.

Omvangrijke verwijlinteressen

De wijzigingen en aanpassingen aan het gegunde project tijdens de bouwfase van Amoras (oktober 2008-september 2011), zowel opgelegd door de AMT als gevraagd door de aannemer, hebben aanleiding gegeven tot belangrijke betwistingen tussen de aannemer en de AMT. Na langdurige onderhandelingen konden de gevorderde bedragen substantieel worden vermindert, maar de trage administratieve afhandeling leidde ertoe dat de bedragen waarover uiteindelijk een akkoord werd bereikt slechts met grote vertraging werden uitbetaald. Die vertraagde uitbetaling heeft omvangrijke verwijlinteressen gegenereerd: in 2013 staat 915.590 euro of één

¹³⁰ Voorbeelden van voorzienbare werken zijn de gewijzigde uitvoeringswijze van de onderwatercel omdat geen rekening werd gehouden met de aanwezigheid van een oudere onderwatercel op dezelfde plaats (verrekening ten bedrage van 7,2 miljoen euro); het bagger- en effluententracé dat onder andere wegens nieuwe inzichten van het bestuur sterk werd gewijzigd (verrekening ten bedrage van 3,9 miljoen euro) en de ZAS+ met een actueel geraamd bedrag van 22,9 miljoen euro.

¹³¹ Hof van Justitie, arrest van 19 juni 2008, presstext Nachrichtenagentur, zaak C- 454/06, rechtsoverwegingen 34 tot 37.

vijfde van de verwijlinteressen die in dat jaar binnen het volledige beleidsdomein MOW zijn gegenereerd (4,9 miljoen euro) op het conto van het Amoras-project (onderdeel bouwfase)¹³².

6.4.7 Kostprijs per tds voor de verwerking van vervuilde baggerspecie door Amoras

Het Rekenhof heeft nagegaan of de belangrijke investeringen die aan het Amoras-project zijn verbonden, opwegen tegen de traditionele manieren om vervuilde baggerspecie te bergen en verwerken. Daartoe heeft het aan de AMT een berekening gevraagd van de kostprijs per tds van de baggerspecie die in de periode 2011-2014 bij Amoras werd aangevoerd, waarin ook de bouw- en exploitatiekost van de ontwateringsinstallatie zijn verrekend. Uit de onderstaande tabel blijkt dat de kostprijs, inbegrepen baggeren en vervoer en afhankelijk van het al dan niet volcontinu werken van de ontwateringsinstallatie, schommelt tussen de 71,9 en 75,0 euro per tds.

Tabel 8 – Kostprijs van baggerspecie verwerkt door Amoras (inclusief baggeren en vervoer) (in euro per tds)¹³³

2011 (5/7)	2012 (5/7)	2013 (laatste 5 maanden 7/7)	2014 (volledig 7/7)
75,0	73,5	73,9	71,9

Het Rekenhof heeft die kostprijs afgezet tegenover de kostprijs per tds van toepassing bij andere actueel lopende en vergelijkbare baggercontracten in de Antwerpse haven en in de havendokken van Gent en Oostende, die vergelijkbare specie bergen. Daar ligt de kostprijs dubbel zo hoog, namelijk tussen de 140 en 150 euro per tds. Een uitzondering vormen twee verdiepingsbaggercontracten in de Antwerpse haven met mogelijkheid tot afvoer van de baggerspecie naar de Slufter, waarvan de kostprijs per tds die van Amoras benadert.

Naast het kostprijsaspect wees de AMT nog op de volgende voordelen:

- na goedkeuring van het addendum bij de overeenkomst van 18 juli 2008 zal specie van buiten het Antwerpse havengebied kunnen worden behandeld;
- het Vlaams Gewest is minder afhankelijk van de baggeraars-aannemers en de deponieën en verwerkingsinstallaties in hun eigendom, wat druk kan uitoefenen op de prijzen waarmee wordt ingeschreven;
- de AMT zet in op de herbruikbaarheid van de door Amoras behandelde baggerspecie;
- Amoras heeft een sterk innovatief karakter;
- het Vlaams Gewest zal bij het verstrijken van de exploitatieperiode van 15 jaar over een specieverwerkingsinstallatie beschikken waarvan de bedrijfszekerheid op dat ogenblik contractueel is gestipuleerd.

Het Rekenhof stelt vast dat momenteel weliswaar diverse studieprojecten lopen naar de herbruikbaarheid van de door Amoras geproduceerde filterkoeken, maar dat het wachten is op de

¹³² Bron: nota van de afdeling Boekhouding en Begroting van het Departement MOW van 14 juli 2014 aan de leden van het Managementcomité van het beleidsdomein MOW. Zie ook het antwoord van de minister van Openbare Werken van 20 februari 2015 op een parlementaire vraag van mevrouw Annick De Ridder, nr. 981 (2013-2014). In 2012 werd voor het Amoras-project 38.114 euro aan verwijlinteressen betaald.

¹³³ Tabel samengesteld op grond van cijfergegevens bezorgd door de AMT met e-mail van 23 februari 2015 en vermeerderd met de gemiddelde kostprijs voor baggeren en vervoer van de specie ad 9,5 euro/tds.

concrete uitwerking (en haalbaarheid) ervan. Proefprojecten waarbij een kleikorrel- en een baksteenfabrikant de normaal aangewende Boomse klei deels vervangen door filterkoekenmateriaal, waren geen succes¹³⁴.

6.5 Conclusies

De stortcapaciteit van de baggerspecie in de maritieme toegangswegen stelt in beginsel geen problemen. Daarentegen wordt het baggeren en ruimen van de Vlaamse binnenwateren gekenmerkt door een belangrijke achterstand, vooral veroorzaakt door een tekort aan verwerkings- en stortcapaciteit van de vervuilde baggerspecie.

De kostprijs voor het storten van vervuilde baggerspecie, al dan niet gevolgd door de verwerking ervan, bedroeg voor 2013 en 2014 respectievelijk 58,9 en 55,4 miljoen euro. Het grootste deel van die uitgaven komt voor rekening van de AMT en is in belangrijke mate toe te schrijven aan de financiering en de exploitatie van het Amoras-project.

W&Z huurt sinds 2006 een kleiput om vervuilde baggerspecie te storten en beschikt daardoor over een bergingscapaciteit van 4 miljoen m³. Tot en met december 2014 kon het maar 133.583 m³ vervuilde baggerspecie storten (of 3,3% van de totaal ingehuurd stortingscapaciteit), wegens het niet tijdig voorhanden zijn van de vergunningen die voor speciestorting zijn vereist en de hierdoor verlate inrichtingswerken. Tot en met eind 2014 heeft W&Z voor de huur van de put wel al 47,6 miljoen euro aan geïndexeerde huurgelden betaald.

De kostprijs voor de verwerking van vervuilde baggerspecie (inbegrepen baggeren en vervoer) is bij Amoras ongeveer de helft goedkoper dan wanneer deze specie op een andere wijze door een aannemer-baggeraar moet worden verwerkt en/of gedeponeed. Dat kostenvoordeel had echter, mits een betere projectvoorbereiding, nog groter kunnen zijn. Zo zou een zandafscheidingsinstallatie die onmiddellijk aan het aangevoerde zandgehalte aangepast was geweest, hebben geleid tot een beduidend lagere bouwkost. De onaangepaste installatie leidt daarenboven tot hogere exploitatiekosten. Ter compensatie van de verhoogde aanvoer van baggerspecie kent de AMT vanaf een bepaald productieniveau de exploitant een forfaitair bedrag toe dat grotendeels als een gratuïteit moet worden beschouwd en de productiekost sterk verhoogt.

Doordat meer baggerspecie bij Amoras wordt aangevoerd dan de verwerkingscapaciteit van de installatie aankan, vloeit een groot deel van de baggerspecie terug, die dan opnieuw moet worden opgebaggerd en in de onderwatercel gestort, waar een deel andermaal wegvloeit. De AMT raamt de kostprijs voor het ongecontroleerd terugvloeien op 3,4 miljoen euro voor de periode 2012-2014. Rekening houdend met de gemiddelde kostprijs voor baggerwerken in de Antwerpse haven ligt dat bedrag volgens het Rekenhof veel hoger.

Aangezien het Amoras-project deels via een alternatieve financiering werd gebouwd, diende een voorafgaandelijke parlementaire machtiging te worden gevraagd, wat niet gebeurde.

Het Rekenhof stelde ook verschillende inbreuken vast op het mededingings- en gelijkheidsprincipe bij overheidsopdrachten. Die inbreuken zijn het gevolg van een suboptimale voorbe-

¹³⁴ Zie Havenkrant nr. 1, maart 2015, p. 20.

reiding van het project. Voorbeelden zijn belangrijke, voorzienbare meerwerken die de AMT zonder mededinging aan de aannemer heeft toegewezen. Ook de aankoop van het bagger-equipment door de Vlaamse overheid is een belangrijke en voorzienbare wijziging ten opzichte van het bestek, die de gelijkheid tussen inschrijvers miskent. Lange onderhandelingen over de kostprijs van diverse meerwerken hebben geleid tot een substantiële vermindering van de gevorderde bedragen, maar ook tot omvangrijke verwijlinteressen wegens de trage administratieve afhandeling.

HOOFDSTUK 7

Algemene conclusies

Baggerwerken moeten voorkomen dat diepgangbeperkingen de economische functie van de waterwegen zouden hypothekeren, alsook de capaciteit van de waterwegen om water af te voeren in periodes van wateroverlast. Vier waterwegenentiteiten staan voor die baggerwerken in, nl. MDK, AMT, W&Z en DS. In de periode 2009-2014 beliepen de uitgaven voor baggerwerken in Vlaanderen (inclusief baggerspecieverwerking) jaarlijks gemiddeld 204,5 miljoen euro. Het leeuwendeel van de jaarlijkse uitgaven voor baggerwerken in die periode ging naar de AMT voor de onderhoudsbaggerwerken in de maritieme toegangswegen, voor een gemiddeld jaarlijks bedrag van 133,9 miljoen euro.

Ten gevolge van historisch geaccumuleerd sediment en onvoldoende onderhoudsbaggerwerken in het verleden is de werkelijke diepgang van diverse onderdelen van de binnenvaartwegen die W&Z beheert, kleiner dan de theoretische capaciteit volgens de CEMT-classificatie. De financiële middelen die de Vlaamse overheid ter beschikking stelt volstaan niet om de achterstand op korte termijn weg te werken.

De onderzochte opdrachten voor baggerwerken werden in de regel gegund na mededinging en de looptijd ervan blijft meestal beperkt in de tijd. De aangewende controlemechanismen lijken ervoor te zorgen dat de gefactureerde hoeveelheden gebaggerde specie overeenkomen met de werkelijkheid. De voorbereiding, raming en tijdige opstart van de baggeropdrachten verlopen echter niet altijd optimaal. De toepassingsvoorwaarden voor de onderhandelingsprocedure werden niet steeds gerespecteerd. Sommige opdrachten zijn tijdens de uitvoering ervan op onrechtmatige wijze uitgebreid of gewijzigd. De baggerwerken op de Linkerscheldeover in de haven van Antwerpen steunen op een in 1972 buiten mededinging gesloten baggercontract. Inmiddels zijn voor 595,1 miljoen euro aan baggerwerken buiten mededinging toegewezen aan de aannemer. Volgens recente rechtspraak zijn overheidsopdrachten die zijn gesloten met miskenning van het principe van de mededinging, strijdig met de openbare orde en derhalve absoluut nietig.

In de periode 2009-2013 heeft de Vlaamse overheid 29,9 miljoen euro uitgekeerd voor baggerwerken die in de havens worden uitgevoerd door havenbedrijven. Doordat het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen die baggerwerken heeft uitgevoerd met haar eigen baggerbedrijf en dus geen beroep heeft gedaan op de mededinging, heeft de Vlaamse overheid van 2009 tot 2012 gemiddeld 49% of 1,98 miljoen euro per jaar meer betaald dan in 2013, toen voor het eerst rekening werd gehouden met marktconforme prijzen. De AMT zal in de toekomst alle baggerwerken in de Antwerpse haven die tot de maritieme toegang worden gerekend, zelf organiseren en rechtstreeks bekostigen.

Baggerwerken kunnen maar plaatsvinden als de gebaggerde specie kan worden afgevoerd. Baggerspecie afkomstig van de maritieme toegangswegen vormt in beginsel geen probleem

omdat ze zelden vervuild is en teruggeklept kan worden in de Noordzee of de Scheldestroom. Daarentegen is er een tekort aan verwerkings- en stortcapaciteit voor de vervuilde baggerspecie afkomstig uit de Vlaamse binnenwateren, het kanaal Gent-Terneuzen en de Antwerpse haven, deel rechteroever, waardoor die baggerwerken een belangrijke achterstand hebben opgelopen.

W&Z huurt sinds 2006 een kleiput om vervuilde baggerspecie te storten, maar kon tot en met 2014 maar 3,3% van de totaal ingehuurde stortingscapaciteit benutten, wegens het niet tijdig voorhanden zijn van de vereiste vergunningen en de hierdoor verlate inrichtingswerken. Voor de periode 2006-2014 heeft W&Z wel al 47,6 miljoen euro aan geïndexeerde huurgelden moeten betalen.

Om de vervuilde onderhoudsbaggerspecie van de Antwerpse haven te bergen, heeft de Vlaamse overheid het Amoras-project uitgewerkt, een mechanische slibontwateringsinstallatie. De kostprijs voor de specieverwerking door de Amoras-installatie is volgens gegevens van de AMT ongeveer de helft goedkoper dan wanneer met een aannemer-baggeraar wordt gewerkt. Dat kostenvoordeel had echter, met een betere projectvoorbereiding, nog groter kunnen zijn. Zo had een installatie die onmiddellijk aan het aangevoerde zandgehalte was aangepast, geleid tot een beduidend lagere bouwkost. De onaangepaste installatie leidt daarenboven tot hogere exploitatiekosten. Bovendien werden belangrijke meerwerken tijdens de uitvoering van het project buiten mededinging aan de zittende aannemer toegewezen. Aangezien het Amoras-project deels via een alternatieve financiering werd gebouwd, diende trouwens een voorafgaandelijke parlementaire machtiging te worden gevraagd, wat niet gebeurde.

Doordat de naar de Amoras-installatie aangevoerde baggerspecie groter is dan haar verwerkingscapaciteit, vloeit een groot deel van de baggerspecie spontaan terug in het kanaaldok, waardoor die opnieuw moet worden opgebaggerd en in de onderwatercel gestort, waar een deel andermaal wegvloeit. De kostprijs voor dat ongecontroleerd terugvloeien raamt de AMT op 3,4 miljoen euro voor de periode 2012-2014. Rekening houdend met de gemiddelde kostprijs voor baggerwerken in de Antwerpse haven ligt dat bedrag volgens het Rekenhof veel hoger.

HOOFDSTUK 8

Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid moet de mogelijke nietigheid nagaan van het contract van 7 november 1972 voor de baggerwerken op de Antwerpse Linkerscheldeoever en de daarop geënte aanvullende baggeropdrachten, wegens schending van het mededingingsprincipe. De uitkomst zal ook bepalen of in de toekomst nog dergelijke aanvullende opdrachten mogen worden gesloten.
- De beleidsvoerders moeten de nodige maatregelen nemen opdat de baggerwerken in de Vlaamse binnenvaartwegen doelmatig en tijdig worden uitgevoerd om de scheepvaartfunctie te garanderen en het risico op overstromingen te beperken.
- De baggeropdrachten moeten tijdig en zorgvuldig worden voorbereid om onderhandse uitbreidingen ervan tijdens de looptijd en onderhandse verlengingen van de looptijd te voorkomen. De toepassingsvoorwaarden voor de onderhandelingsprocedure moeten worden gerespecteerd.
- W&Z moet de nodige acties ondernemen zodat het de gehuurde kleiput met een bergingscapaciteit van 4 miljoen m³ op korte termijn maximaal kan aanwenden om vervuilde baggerspecie te storten.
- Uit het onderzoek van het Amoras-project blijkt dat de AMT zijn aannemingen zorgvuldiger moet voorbereiden, zodat overheidsopdrachten daadwerkelijk aanbestedingsklaar zijn bij de start van een gunningsprocedure, onder meer door degelijke en onderbouwde (milieu)technische voorstudies te voorzien, die kostelijke en omvangrijke aanpassingen door conceptwijzigingen tijdens de uitvoering van de aanneming kunnen voorkomen. Ook moet de AMT de geraamde hoeveelheden op een zorgvuldigere wijze inschatten. Een zorgvuldigere voorbereiding zal ook voorkomen dat belangrijke meerwerken buiten mededinging worden toegekend.
- De AMT moet de aanvoer van te behandelen baggerspecie afstemmen op de werkelijke capaciteit van de Amoras-installatie. Dat zal de onbewerkte terugvloeit van de specie voorkomen en de operationele kosten doen dalen.
- Alvorens een overeenkomst voor de bouw (en het onderhoud) van een infrastructuur af te sluiten, waarbij een privépartner een deel of het geheel van de bouwkosten financiert en de overheid de financiering over verschillende jaren terugbetaalt, moet een voorafgaandelijke parlementaire machtiging bekomen worden voor alle uitgaven ten laste van het Vlaams Gewest, en dit over de volledige contractduur.

HOOFDSTUK 9

Reactie van de minister

Op 26 januari 2016 heeft de minister van Mobiliteit en Openbare Werken het Rekenhof zijn reacties bezorgd op de conclusies en aanbevelingen opgenomen in het ontwerp van auditrapport.

Organisatie baggerwerken

Over de tekortkomingen bij uitgevoerde overheidsopdrachten erkent de administratie volgens de minister dat er problemen zijn zowel op het vlak van de voorbereiding en de marktbevraging, als op het vlak van de opvolging en nacalculatie. De minister vermeldde een aantal ondernomen acties die op korte termijn tot concrete resultaten zouden moeten leiden. Hij verwees onder andere naar:

- een met de minister van Begroting recent afgesloten protocol houdende regeling van de budgettaire en administratieve controle inzake de uitvoering van overheidsopdrachten binnen het ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken;
- mogelijke synergieën tussen de entiteiten van het beleidsdomein, zoals de gezamenlijke aanpak van (meer) digitalisering en automatisering, het effectiever en efficiënter werken door een uniforme projectmanagementmethodiek, het verder optimaliseren van de technische dienstverlening vanuit het departement en het bepalen van mogelijke synergieën bij het baggeren en ophogen van stranden;
- het fusietraject nv Waterwegen & Zeekanaal en De Scheepvaart nv.

Over de door W&Z gehuurde kleiputten meldde de minister dat de noodzakelijke vergunningen inmiddels werden bekomen. Er zal worden nagegaan onder welke omstandigheden W&Z specie kan laten verwerken op de Amoras-site en in welke mate de AMT gebruik kan maken van de bergingssites van W&Z.

Noodzakelijke diepgang

Volgens de minister erkennen de waterwegbeheerders dat er een historische achterstand bestaat inzake onderhoudsbaggerwerken. Hij wijdde dit onder andere aan de belangrijke prijsstijging van behandeling en berging van vervuilde baggerspecie: van een gemiddelde eenheidsprijs per m³ van 1,5 euro in de periode 1975-1980 tot een prijs in de ordegrootte van 45 euro vandaag.

In dat verband drong de minister ook aan op een bredere aanpak van de erosiebestrijding omdat de aangroei van het sediment wordt versneld door factoren waarop de waterwegbeheerders geen impact hebben, zoals aanvoer van sediment uit opwaartse waterlopen of door landerosie.

W&Z zal een concreet plan van aanpak worden gevraagd om de achterstanden gericht en doelmatig weg te werken.

Contract baggerwerken Linkeroever

Het Rekenhof heeft aanbevolen de mogelijke nietigheid te onderzoeken van het contract van 7 november 1972 voor de baggerwerken op de Antwerpse Linkerscheldeoever en de daarop geënte aanvullende baggeropdrachten. De minister deelde mee dat hij de aanbeveling strikt zal opvolgen.

Amoras

De minister erkende dat er voor het project Amoras geen (tijdige) decretale machtiging voorhanden was.

Wat de onzorgvuldigheden bij de totstandkoming van het dossier betreft, antwoordde de minister dat de administratie die niet betwist. De doelstelling bestaat erin kosten beheersbaar te houden en de gedane investeringen nu te laten renderen.

De minister meldde ten slotte dat de toepassingsmogelijkheden en valorisatie van de door Amoras geproduceerde (herbruikbare) filterkoeken worden onderzocht en dat de administratie hem daartoe nog dit jaar concrete mogelijkheden zal aanbieden.

Bijlage

Antwoord van de Vlaamse
minister van Mobiliteit en
Openbare Werken

26 januari 2016

Betreft: audit Baggerwerken in Vlaanderen: reactie op conclusies en aanbevelingen.

Geachte heer, mevrouw,

Op 11 december ontving mijn kabinet het ontwerpverslag met betrekking tot de audit Baggerwerken in Vlaanderen. Hierbij bezorg ik u mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen.

1. Organisatie baggerwerken

De vaststelling is correct dat momenteel binnen het beleidsdomein MOW 4 entiteiten baggeractiviteiten ontplooiën. Het rapport duidt op een aantal tekortkomingen bij uitgevoerde overheidsopdrachten, dit zowel qua voorbereiding, marktbevraging als opvolging/nacalculatie. De administratie erkent het probleem.

Er werden reeds een aantal acties aangevat welke op korte termijn tot concrete resultaten moeten leiden.

- Op dd. 18 december 2015 werd met de minister van Begroting een protocol afgesloten houdende regeling van de budgettaire en administratieve controle inzake de uitvoering van overheidsopdrachten binnen het ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken. Het protocol treedt in werking op 1 april 2016. De implementatie wordt momenteel voorbereid.
- In de oefening die leidde tot het kerntakenplan MOW werden door de entiteiten van het beleidsdomein een aantal mogelijke synergieën gedetecteerd die in dit werkjaar verder uitgewerkt worden. Hiervan zijn een viertal projecten relevant:
 - o Gezamenlijk de trend verder zetten naar meer digitalisering en automatisering.
 - Dit biedt vooral mogelijkheden naar betere organisatiebeheersing, bijvoorbeeld door de organisatiebrede uitrol van e-delta en elektronisch project management.
 - o Effectiever en efficiënter werken door een uniforme project management methodiek.
 - Kennisuitwisseling, expertiseontwikkeling.
 - o De technische dienstverlening vanuit het departement (Technisch Ondersteunende Diensten) verder optimaliseren en eventueel uitbreiden naar De Lijn.
 - Dit project zal verder worden versterkt en actief bijgestuurd teneinde te kunnen komen tot expertisewerking inzake overheidsopdrachten.
 - o Bepalen van mogelijke synergieën bij het baggeren en ophogen van stranden.
 - Ook ten aanzien van de specificiteit van baggerwerken dient een expertenwerking uitgebouwd te worden. Daar waar het project zich aanvankelijk richtte naar synergie tussen baggerwerken en zeewering, wordt de scope verruimd tot de planning, aanbesteding, uitvoering van en controle op baggerwerken. Belangrijk hierbij is kennisdeling, internationale benchmark en marktkennis en kennis over onder meer de technische en prijsevoluties.
- Fusietraject nv Waterwegen & Zeekanaal en De Scheepvaart nv.

Het doel moet zijn te komen tot een gezamenlijk plan van aanpak én optimalisatie van middelen en stortcapaciteit.

Met betrekking tot de door W&Z gehuurde kleiputten dient gesteld dat de noodzakelijke vergunningen inmiddels werden bekomen. Er zal worden gezocht naar win-winsituaties in die zin dat zal worden nagegaan onder welke omstandigheden W&Z specie kan laten verwerken op de AMORAS-site en in welke mate de AMT gebruik kan maken van de bergingssites van W&Z.

2. Noodzakelijke diepgang

De waterwegbeheerders erkennen dat een historische achterstand bestaat inzake onderhoudsbaggerwerken. Men stelt dat men over onvoldoende kredieten beschikt om deze weg te werken. Ook dient te worden aangehaald dat de kost verbonden aan het baggeren sterk is toegenomen, vooral door de prijsstijging van behandeling en berging. De richtlijnen van Vlarea19 en Vlarebo hebben hierin een kostenverzwarende rol gespeeld. De waterwegbeheerders kennen de volgende evolutie van de gemiddelde eenheidsprijs per m³: 1975-1980: 1,5 euro; 1980-1985: 3,0 euro; 1985-1990: 5,0 euro; 2000: 40 euro en is geëvolueerd naar een prijs in de orde-grootte van 45 euro per m³ te baggeren specie die als finaliteit bergen heeft. Voor specie die herbruikbaar is, bedraagt de kost voor baggeren tot en met hergebruik circa 20 euro per m³.

Daarbij dien ik evenwel aan te dringen op een bredere aanpak erosiebestrijding. De aangroei van het sediment wordt versneld door factoren waarop de waterwegbeheerders geen impact hebben, zoals aanvoer van sediment uit opwaartse waterlopen of door landerosie.

Het economische en maatschappelijke belang van het uitvoeren van baggerwerken wordt niet betwist. Ik heb voor 2016 een toename gerealiseerd voor de kredieten ten behoeve van baggerwerken. Bij BO 2016 werd er 56,476 miljoen euro meer voorzien dan in 2015, waardoor het budget voor baggerwerken terug op het hoogste niveau komt.

Aan de NV W&Z zal een concreet plan van aanpak worden gevraagd teneinde de achterstanden gericht en doelmatig weg te werken. In de eerste plaats moet er geprioriteerd worden aan de hand van concrete noden in functie van economische binnenvaart en waterbeheersing. Er zal gevraagd worden de oefening te maken in hoeverre de budgettaire meerinspanningen gefinancierd kunnen worden door extra inkomsten, deze oefening zal gekoppeld worden aan het ondernemingsplan en de investeringsprogramma's.

3. Contract baggerwerken Linkeroever

De aanbeveling van het Rekenhof om de mogelijke nietigheid te onderzoeken van het contract van 7 november 1972 voor de baggerwerken op de Antwerpse Linkerscheldeoever en de daarop geënte aanvullende baggeropdrachten zal strikt worden opgevolgd.

4. Amoras

Bij de goedkeuring van het project Amoras werd door de Vlaamse regering een financieel engagement aangegaan voor meerdere jaren (terugbetaling financieringskost + 15 jaar exploitatie). Hiervoor was inderdaad een decretale machtiging vereist. In tegenstelling tot de opmerking van het Rekenhof voorziet het decreet tot begeleiding van de begroting sinds 2009 een machtiging die zowel slaat op de terugbetaling van de prefinanciering als op de exploitatiekost (momenteel artikel 76 van het decreet van 18 december 2015 houdende de algemene uitga-

venbegroting 2016 van de Vlaamse gemeenschap). Het Rekenhof haalt evenwel correct aan dat aangezien het project Amoras gegund is door de Vlaamse regering op 18 juli 2008 deze machtiging weliswaar reeds in 2008 had moeten voorzien zijn (voorafgaand aan de gunning). Anderzijds was de decretale machtiging in 2009 beschikbaar zodra er uitgaven moesten gebeuren.

De technische onzorgvuldigheden bij de totstandkoming van het dossier worden door de administratie niet betwist. Inzake de uitgevoerde werken uit het verleden (ZAS+ en het gewijzigde exploitatieregime) worden de dossiers afgewerkt ten einde verwijlintresten te vermijden. De doelstelling naar de toekomst toe is om kosten beheersbaar te houden en de gedane investeringen nu te laten renderen. In dat licht kan verwezen worden naar de initiatieven vermeld onder punt 1: het protocol inzake overheidsopdrachten wordt geïmplementeerd op 1 april 2016 alsook de vermelde synergieprojecten die een verdere professionalisering en optimalisering van baggerwerken binnen het beleidsdomein MOW nastreven.

De toepassingsmogelijkheden en valorisatie van de herbruikbare filterkoeken wordt onderzocht. De administratie zal mij hiervoor dit werkjaar concrete mogelijkheden aanbieden.

Mijn kabinet is steeds beschikbaar voor verdere verduidelijking.

Met vriendelijke groeten

Ben Weyts

Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand,
Toerisme en Dierenwelzijn

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be